



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Cannabiskontrol: En tværfaglig analyse af kontrollen med gademarkedet for småsalg af cannabis i København 2000-2009

Ph.d.-afhandling, Aarhus Universitet, School of Business and Social Sciences

Møller, Kim

Publication date:
2010

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Møller, K. (2010). *Cannabiskontrol: En tværfaglig analyse af kontrollen med gademarkedet for småsalg af cannabis i København 2000-2009: Ph.d.-afhandling, Aarhus Universitet, School of Business and Social Sciences.*

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Ph.d.-afhandling

Cannabiskontrol:

En tværfaglig analyse af kontrollen med gademarkedet
for småsalg af cannabis i København 2000-2009

Af Kim Møller

Ph.d.-skolen i Samfundsvidenskab

Center for Rusmiddelforskning

Aarhus Universitet

2010

Abstract

Danish cannabis control police was changed around 2000. The new control is a break with a thirty year tradition of leniency towards users and retail sales. The new policy has been implemented by cracking down on street-level markets and increased enforcement of possession offences. The purpose of the thesis is to explain the intended and unintended consequences from increased enforcement with street-level cannabis markets in Copenhagen, from 2000 to 2009. This is done with an interdisciplinary analysis of the consequences following from the interaction between law enforcement control and the black market for cannabis.

The analysis contains three problems:

- 1) Aims and implementation: the purposes of policy change and the implementation thereof
- 2) Hidden populations: reactions of the black market to increased enforcement
- 3) Consequences: observation of various consequences: intended and unintended

For each problem a different methodological approach is applied. Part one is a document analysis of the existing data from the policy process and the publicly available statistics on the implementation. This data is analyzed and compared to international policies on drug control enforcement in order to specify the objectives: a strategic attempt to break with a perceived normalization of cannabis, a tactical change towards use reduction, implemented by increased enforcement at the street-level.

These objectives can be analysed by using three variables: norms, prices and availability. The available data that could provide an empirical foundation is found to be too weak. Instead of relying on this data a theoretical framework is established with the aim of providing an integrated explanation for the interaction between increased enforcement and the three variables. The theoretical framework departs from sociological, economic, and criminological theory on seller's and user's reaction when confronted with control.

The thesis consists of five articles that reflect the legislative cycle. The first article is focused on the intended consequences; article number II on the increase in law enforcement intensity; article III on the reactions of the black market, articles IV and V are focused on various consequences.

Article I describes the intentions of the cannabis policy changes. This description is made by using qualitative data consisting of legal texts and policy documents from parliament, police, and Copenhagen's City Council. The intentions are discussed against the inherent dilemmas of balancing considerations towards the rights of citizens versus crime control, rule of law versus efficiency. The new cannabis policy is

analysed and compared to the previous policy, international models for cannabis control and general developments in crime control.

In article II the development and scope of cannabis consumption in Denmark since 2000 is estimated. Different types of estimates at quantifying aggregate quantum consumed and the monetary value hereof, is presented with the purpose of comparing the relative scope of control with crime. The implementation of control is described using police seizure statistics, criminal statistics, demographic data, and population surveys. It is estimated that approximately 20 tons of cannabis is consumed in Denmark annually, with five percent of users consuming two-thirds. In Copenhagen alone this represents gross revenue of about a billion Danish kroner distributed on 3.6 million illegal transactions.

Article number III introduces the economic logic of drug markets as the theoretical framework. A series of unintended consequences are observed after the crackdown on Pusher Street in Christiania in 2004: replacement of sellers, geographic displacement of drug sales and more covert transaction forms. These consequences are explained as routine adaption mechanisms for drug markets.

Article IV analyses a series of unpublished data from Copenhagen Police's crackdown on two street-level cannabis retail markets, Pusher Street in 2004 and Lithuania's Square in 2006, respectively. Further data from the ensuing court cases are also used. The social organisation and costs structures of the two markets are analysed according to three research questions posed on the basis of Kleiman's (1989) learning curve theory. It is found that an average seller in Pusher Street, due to more experience and criminal capital, had lower costs, higher profits, and fewer risks.

In the fifth and final article two types of unintended consequences are analysed: policy displacement and perception of users. A Pearson correlation is applied to the seizure statistics and an association is found between high numbers of cannabis seizures and low aggregate amount seized. Next a statistical regression analysis is applied to the criminal statistics on Law en Euphoria Inducing Substances. It is found that there is a systematic association between increased number of sanctions and share of the sanctioned persons who are of a non-western origin.

Sammenfatning

Omkring år 2000 påbegyndtes et skifte i dansk cannabiskontrol. Den ny kontrol bryder med en 30 år lang tradition for lempelig kontrol med brugere og småsalg. Kontrollen er blevet implementeret gennem rydning af synlige gademarkeder for småsalg og øget kontrol med brugerne. Formålet med afhandlingen er at forklare tilsigtede og utilsigtede virkninger af den skærpede kontrol som kan observeres i København i perioden 2000-2009. Dette opnås ved en tværfaglig virkningsanalyse af samspillet mellem myndighedernes kontrol og aktørerne på det sorte marked.

Afhandlingen forholder sig til tre delproblemer:

- 1) Mål og midler: lovgivers målsætninger og politiets implementering heraf,
- 2) Skjulte populationer: det sorte markeds reaktion på kontrollen, og
- 3) Virkninger: forskellige typer af virkninger, tilsigtede og utilsigtede

Til hver af disse dele benyttes forskellige metoder og faglige tilgange. Metoden i delproblem nr. 1 er en empirisk dokumentanalyse af lovtekster og offentligt tilgængelig statistik om kontrollens implementering. En komparativ analyse af modeller for narkotikakontrol internationalt, udmøntes i en udspecificering til følgende tre målsætningsniveauer: et strategisk opgør med normaliseringen af cannabis, et taktisk skifte væk fra skadesreduktion i retning af forbrugsreduktion og implementering af en øget kontrol på gadeplan.

Opnåelsen af disse målsætninger kan analyseres med afsæt i tre variable: normer, pris og tilgængelighed. De tilgængelige data der kunne frembyde et empirisk grundlag til analyse af disse variable findes at være for spinkelt. Som kompensation herfor opbygges en teoretisk ramme med henblik på at udgøre en integreret forklaring på samspillet mellem myndighedernes kontrolindsats og de tre variable. Teorirammen tager udgangspunkt i sociologiske, økonomiske og kriminologiske forklaringer på sælgere og brugeres reaktioner på kontrollen.

Afhandlingen består af fem artikler, der tilsammen afspejler retsreglernes kredsløb. Artikel I er fokuseret på målsætningerne, artikel II på implementeringen, artikel III på det sorte markeds reaktioner, artikel IV og V på forskellige typer af virkninger.

Artikel I beskriver målsætningerne med de foretagne ændringer i cannabiskontrollen. Denne redegørelse bygger på kvalitativt datamateriale, bestående af lovtekster og dokumenter fra henholdsvis Folketinget, Københavns Politi, og Københavns kommune. Målsætningerne diskuteres i forhold til de indeholdte dilemmaer angående balanceringen af hensynene til stat og borger, effektivitet og retssikkerhed. Det ny

kontrolregime analyseres og sammenlignes med henholdsvis den tidligere retstilstand, internationale modeller for cannabiskontrol og kriminalitetskontrollens udvikling overordnet.

Artikel II beskriver forbrugets omfang og udvikling siden 2000. Der frembydes forskellige analytiske bud på kvantificeringer af den forbrugte mængde og værdien heraf, med henblik på at sammenholde kontrollens omfang med kriminaliteten. Implementeringen analyseres med udgangspunkt i politiets beslaglæggelsesstatistikker, kriminalstatistikken, demografiske data og populationsbaserede undersøgelser af cannabisprævalens. Det anslås at der forbruges i omtrent 20 tons cannabis årligt i Danmark, hvoraf fem procent af cannabisbrugere står for de to-tredjedele. Alene i København repræsenterer dette en omsætning på knap en milliard kroner, fordelt på anslåede 3,6 millioner handeler.

Artikel III introducerer narkotikamarkedets økonomiske logik som den samlende teoretiske ramme. En række observerede virkninger forklares som afstedkommet af cannabismarkedets reaktioner efter rydningen af Pusher Street 2004: Udskiftning af sælgere, spredning af salgssteder og tilpasning til mere skjulte salgsformer. Disse virkninger forklares som det sorte markeds rutineprægede tilpasningsmekanismer.

Artikel IV analyserer en række upublicerede data fra Københavns politis rydning af gademarkeder for småsalg af cannabis, henholdsvis Pusher Street i 2004 og Litauens Plads i 2006. Yderligere inddrages to dombøger fra retssagerne. De to markeders organisatoriske opbygning og omkostningsstruktur analyseres i henhold til tre spørgsmål baseret på Kleimans (1989) teori om sorte markeders indlæringskurve. Det slutes at en gennemsnitlig sælger på Pusher Street, grundet mere erfaring og kriminel kapital, havde lavere driftsomkostninger, højere profitrater og færre risici.

Artikel V analyserer de to utilsigtede virkninger: policy forskydning og stempling af brugerne. Der anvendes en "fixed effects" regressionsanalyse og en Pearson korrelationsanalyse. Der findes en sammenhæng mellem stigningen i antal cannabisbeslag og et fald i den beslaglagte mængde. Desuden findes en signifikant korrelation mellem en stigning i antallet af sanktionerede personer og andelen heraf, som er af ikke-vestlige oprindelse.

Artikelloversigt

Afhandlingen er baseret på følgende artikler. Der bliver refereret til deres angivne Romertal.

- I. Møller, Kim. 2010. Kontrolregimer og narkotikapolitik: hvordan balanceres borgernes velbefindende og selvbestemmelse? i Frank, V. A. & Dahl, H. (red.). *Illegale rusmidler og kriminalitet*. Aarhus Universitetsforlag (accepteret til publicering)*.
- II. Møller, Kim. 2010. Hvordan måler man mørketallet for en offerløs forbrydelse? i Frank, V. A. & Dahl, H. (red.). *Illegale rusmidler og kriminalitet*. Aarhus Universitetsforlag (accepteret til publicering)*.
- III. Moeller, Kim. 2009. Police Crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change*, 52 (4): 337-345*.
- IV. Moeller, Kim. An Analysis of the Costs and Profits in two Copenhagen Cannabis Markets (Upubliceret).
- V. Moeller (2010): Policy Displacement and Disparate Sanctioning from Policing Cannabis in Denmark. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 11 (2): 135-150*.

*Artikel I og II er optrykt med tilladelse fra Aarhus University Press. Artikel III er optrykt med tilladelse fra redaktøerne af *Crime, Law and Social Change* og udgiveren Springer Science. Artikel V er optrykt med tilladelse fra redaktøren af *Journal of Scandinavian Studies in Crime and Crime Prevention* og udgiveren Routledge Taylor and Francis Group.

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
Sammenfatning	4
Artikelloversigt	6
Indholdsfortegnelse	7
Undersøgelsens baggrund og problemstilling	12
Problemformulering	17
Forklaring og antagelser	17
Formål og faglighed	18
Afhandlingens bidrag til dansk forskning i narkotikakontrol	19
Nærmere afgrænsning af problemfeltet	21
Tidsmæssig afgrænsning	22
Kontrolniveau	23
Anvendte metoder og data	23
Mål og midler	24
Målsætninger	24
Midler	25
Skjulte populationer	26
Virkninger	30
Den teoretiske ramme	31
Normer	33

Sælgernes begrænsede rationalitet	34
Brugernes subkulturelle normer	35
Opsamling	37
Pris	37
Pris – cannabissælgeres risiko og prisfastsættelse	38
Brugernes fulde pris	39
Opsamling på prisen	40
Tilgængelighed	40
Adgang eller sikkerhed	41
Brugerne og markedet	41
Opsamling på tilgængeligheden	42
Resultater	43
Artikel I	43
Artikel II	44
Artikel III	45
Artikel IV	46
Artikel V	47
Opsamling af resultaterne	48
Opgør med ”normalisering” og opfattelsen af brugerne	48
Forbrugsreduktion og det sorte marked	49
Mindsket synlighed og geografisk forskydning	50

Omlægge narkotikakontrollen og risiko for policy forskydning.....	51
Arrestere sælgerne og potentialet for rusmiddelsubstitution	52
Referencer	53
Takkeliste	74
Appendiks	75
Appendiks I	76
Kontrolregimer og narkotikapolitik: hvordan balanceres borgernes velbefindende og selvbestemmelse?	77
Regulering af euforiserende stoffer	78
Narkotikakontrolregimer	81
Fra rammeloV til detailregulering	84
Forskellige former for kontrolregimer	85
Kontrollens dilemma.....	88
Diskussion	91
Konklusion	92
Referencer	94
Appendiks II.....	100
Hvordan beregner man mørketallet for en offerløs forbrydelse?.....	101
Metodiske problemer ved måling af narkotikakriminalitet	102
Efterspørgsel på illegale stoffer	104
Hvor meget cannabis bruges årligt i Danmark?.....	108
Hvor meget cannabis sælges på et år?.....	110

Opsamling på beregning af udbud og efterspørgsel på cannabis	114
Den registrerede narkotikakriminalitet	115
Diskussion	116
Konklusion	118
Referencer	119
Appendiks III	126
Appendiks IV	136
Costs and Profits in two Copenhagen Cannabis Markets	137
Abstract	137
Costs and Profits in two Copenhagen Cannabis Markets	138
Introduction	138
The role of experience - Learning Curve Theory	139
Costs	140
Organisation	140
Profits	141
Method and data	142
Results	144
Costs of distributing cannabis	144
Compensation of labour	144
Costs of drugs purchased	146
Social organisation	147

Profitability	148
Turnover and revenue	148
Seller's share of revenue	150
Discussion	152
Advantages of being a low-cost supplier	152
Organisational complexity and capacity	153
Seller's share of revenue	153
Limitations	154
Conclusion	155
References	156
Police reports	158
Appendiks V	159

Undersøgelsens baggrund og problemstilling

Afhandlingens omdrejningspunkt er udviklingen i den formelle sociale kontrol med cannabis¹ i København i perioden 2000-2009. Cannabis er det mest udbredte illegale rusmiddel i verden, og Danmark har aktuelt EU's højeste livstidsprævalens med knap 46 procent blandt de 16 til 44-årige (EMCDDA 2008, UNODC 2008, 2006). Omtrent 175.000 voksne danskere bruger cannabis mindst én gang i løbet af et år. Forbruget af cannabis steg kraftigt i 1990'erne i Danmark og resten af den vestlige verden, men syntes at have toppet omkring 1998. Siden er cannabisforbruget stagneret, men det aktuelle niveau anses for historisk højt (Sundhedsstyrelsen 2008, 2010, Feilding *et al.* 2008).

Cannabis er kriminaliseret i FN's Enkeltkonvention fra 1961 og er stadig opført på Liste A over de skrappest kontrollerede substanser. I forlængelse af den udbredte brug følger derfor et enormt og profitabelt sort marked (Babor *et al.* 2010, Courtwright 2001). Til trods for at cannabis blot er et semi-forarbejdet landbrugsprodukt sælges det på gadeplan i Danmark til en pris mellem 50 og 100 kroner pr. gram (Københavns Politi 2009). Det er bogstaveligt talt sin vægt værd i guld.

Kontrollen med cannabis i Danmark har traditionelt været temmelig lempelig i sammenligning med de øvrige Skandinaviske lande, og særligt hvad angår småsalg på gadeplan (Jepsen & Laursen 2002, Storgaard 2000, Lenke 1991). Hensigtsmæssigheden ved at opretholde denne lempelighed er blevet diskuteret siden starten af 1970'erne, men det var først omkring 2000 at et formelt brud påbegyndtes. Denne afhandlings primære motivation findes i den intensitet, hvormed omlægning af en 30 år lang tradition fandt sted. Med intensitet tænkes især på tempo i implementeringen af lov- og praksisændringer samt ensartetheden i retningen.

I perioden 2001 - 2007 blev der således vedtaget syv lovændringer, der relaterer direkte til politiets håndhævelse af forbuddet mod småsalg og besiddelse af cannabis. Fælles for lovændringerne er, at de enten skærper strafferammerne for de allerede kriminelle handlinger eller som følge heraf, udvider politiets indgrebsmuligheder under efterforskningen (artikel I). Denne ny cannabiskontrol er forskningsmæssigt interessant af mindst tre grunde.

For det første er det empirisk interessant at cannabiskontrollen nu skærpes. Der har været gennemført mange skærpende lovændringer i narkotikakontrollen siden 1970'erne, og særligt i 1980'erne var der en udpræget

¹ "Cannabis" bruges igennem afhandlingen som samlebetegnelse for de euforiserende stoffer der produceres af planten Cannabis Sativa (EMCDDA 2004:56, UNODC 2006:5-36). Det danske cannabismarked antages at være domineret af hash, men fordelingen af de forskellige typer af cannabisprodukter kendes desværre ikke (Rigspolitiet 2005). 2002 var det sidste år politiet underopdelte cannabisprodukterne i beslaglæggelsesstatistikken i "hamp, dansk", "hamp, skunk", "hash", "hasholie/cannabinol", "marijuana", "marijuana-cigaretter". Siden er samlebetegnelsen "hash" benyttet (politi.dk).

”kontroloptimisme” (Storgaard 2000:402), der bevirkede, at narkotikakontrollen fungerede som et ”udviklingens brændstof” for kriminalpolitikken samlet set (Balvig 2003:40). Et fællestræk for disse skærper er dog, at de i det store og hele har henholdt sig til prioriteringerne i Rigsadvokatens cirkulæreskrivelser fra 1969 til 1972². Disse cirkulæreskrivelser anbefalede en ”mild påtalepraksis over for brugerne, især cannabisbrugerne” og en prioritering af retshåndhævelsesressourcer på ”andre stoffer end hash” og ”professionelle sælgere” (Storgaard 2000:79). Bruddet med denne kontrolmodel frembyder i sig selv et interessant retssociologisk forskningsobjekt.

For det andet er historien om det lokale problem med et synligt og tolereret gademarked i København ”unik” i international sammenligning (Elvins 2007:45). Der findes ikke nogen kort forklaring på, hvorfor cannabismarkedet på Christiania kunne udvikle sig til at blive så omfattende, med op imod 40 salgsboder og en årlig omsætning i størrelsesordenen en milliard kroner (Københavns Politi 2005, artikel II og IV). Et afgørende skæringspunkt er en uoverensstemmelse angående en konkret politiaktion som opstår mellem Justitsminister Erling Olsen og Københavns Politi i 1992. Uoverensstemmelsen angik fortolkningen af ”småsalg” i Rigsadvokatens cirkulærer (Jepsen & Laursen 2002, Storgaard 2000, Jepsen 1995) og konsekvensen blev, at politiet kun i begrænset omfang håndhævede Lov om Euforiserende Stoffer på Christiania i de følgende år. I kølvandet på uoverensstemmelsen formulerede Københavns politi i oktober 1995 en strategi for politiindsatsen på Christiania. Formålet var på længere sigt at ”normalisere” forholdene angående patruljering og kontrol med cannabismarkedet, men nogen markant intensivering af kontrollen indtraf ikke for perioden 1998-2002 (Hansen 2003:1). I de mellemliggende år steg forbruget af cannabis i Danmark markant, og markedet på Christiania blev konsolideret og handelen blev mere synlig, organiseret og profitabel i fraværet af intensiv politipatruljering (artikel IV). De af politiet indsamlede oplysninger i forbindelse med rydningen af Pusher Street på Christiania i 2004 giver derfor mulighed for et indblik i cannabisdistributionens udbudsside. Disse data kan hjælpe til at forklare hvordan salg af cannabis organiseres socialt og økonomisk når markedet ikke forstyrres af større politiaktioner?

Det tredje empirisk interessante punkt ved skiftet i cannabiskontrollen er timingen. Det er bemærkelsesværdigt, at den danske skærpelse foregår netop i disse år hvor flere europæiske lande og amerikanske stater diskuterer og implementerer modeller for lempeligere cannabis kontrol (Kilmer *et al.* 2010, Pearson 2007, Coomber 2004, King & Mauer 2006). Spørgsmålet, om at fjerne cannabis fra den internationale Liste A var tilmed et punkt på FN’s ti års evaluering af målsætningerne fra UNGASS 1998 (United Nations General Assembly Special Session) (UNGASS 1998, TNI 2008). På Europæisk plan har der

² Rigsadvokatens cirkulære nr. 144 af 15.7.1969, som præciseres i rigsadvokatens cirkulæreskrivelser af 15.9.1969 og 16.8.1971 og ændret i cirkulæreskrivelse af 30.11.1972.

i en årrække været en bevægelse i retning af en lovgivningsmæssig konvergens på et noget lempeligere niveau end hidtil (Boekhout van Solinge 2002). En egentlig sammenligning af cannabiskontrollen internationalt er noget mere komplekst da deponaliseringstendensen i flere lande foregår parallelt med en intensiveret politiindsats på gadeplan (EMCDDA 2007, Loo *et al.* 2003, Kilmer 2003). En kortlægning af dansk cannabiskontrol på en måde, der er velegnet til international sammenligning, er derfor relevant opgave i sig selv (artikel II). Yderligere forskning i narkotikakontrol efterspørges i forbindelse med evalueringen af EU's narkotikastrategi 2005-2012 (Bühringer *et al.* 2010).

I det hele taget udgør de retshåndhævende myndigheders kontrol med illegale rusmidler en ganske særlig type forskningsopgave. Det antages derfor at der ikke findes løsninger på cannabiskontrollens problemstillinger, kun udfald af mere eller mindre hensigtsmæssig karakter. FN har opgivet ambitionen om en verden fri for narkotika (UNODC 2008) og det har aldrig været et erklæret mål i Danmark (Regeringen 2003, 2010, Lenke 1991). Tilbage står at finde en hensigtsmæssig balance i en række normative og praktiske afvejninger. Disse afvejninger udgør dilemmaer, i det der ofte er tale om modsatrettede hensyn, for eksempel retssikkerhed overfor effektiv kontrol (Vestergaard 1988, Henrichsen 2001). Sat på spidsen kan man sige at vi som samfund enten har problemerne med det sorte marked eller også har vi problemerne med at kontrollere det. Virkningerne af en konkret kontrolindsats vil typisk indeholde såvel tilsigtede og utilsigtede virkninger (Kleiman 1992). Dette er et stort problem i praksis, men tilføjer problemstillingen en kompleksitet som gør den interessant og relevant at forske i.

Man kan teoretisk set anskueliggøre de gennemførte ændringer af cannabiskontrollen i Danmark ved en inddeling i tre niveauer, fra overordnet til konkret:

- Strategi
- Taktik
- Implementering

På det mest overordnede niveau er der tale om et strategisk opgør med ”normaliseringen” af cannabis (Parker *et al.* 1998:100, Parker 2005, Parker *et al.* 2002). ”Normalisering” henviser her til en teori om seks dimensioner af illegalt stofbrug: tilgængelighed, livstidsprævalens, aktuelt forbrug, fremtidigt forbrug, at være ”drug wise” og kulturel tilpasning. En stigning inden for én af disse dimensioner kan indikere en normalisering. Normaliseringstesens berettigelse er omdiskuteret i forskningen (Järvinen & Demant 2010, Demant & Ravn, 2010), men i de gennemførte lovændringer fremgår det som en afgørende tilsigtet virkning, særligt i Skærpet indsats mod narko mv. (2004).

Det næste teoretiske niveau i cannabiskontrollen kan karakteriseres som et taktisk skifte fra ”skadesreduktion” til ”forbrugsreduktion” (Caulkins & Reuter 1997:1143). Med skadesreduktion henvises i

denne sammenhæng til de prioriteringer og hensyn, der er indeholdt i Rigsadvokatens oprindelige cirkulæreskrivelser (1969-1972). Det vil sige dels en sontring mellem cannabis på den ene side og heroin og kokain på den anden side, og dels en generelt mildere sanktionspraksis overfor cannabis, udledt af sontringen (Storgaard 1992, artikel I). Med forbrugsreduktion henvises til, at brug af illegale rusmidler rettelig bør analyseres med hensyn til tre aspekter: prævalens, kvantitet og den monetære værdi. Disse tre aspekter ved forbruget bliver hver især påvirket forskelligt af kontrollen, men det er kun prævalensen, der systematisk måles af myndighederne. Det er derfor vigtigt at beregne estimater over den mængde cannabis, der omsættes på markedet, og den monetære værdi heraf. I forlængelse heraf er det nødvendigt at opbygge en teoretisk forståelse for hvordan kontrollen påvirker disse aspekter af forbruget. Prævalens, kvantitet og værdi hænger ikke lineært sammen, og en reduktion i et aspekt kan følges med stigning i et andet aspekt. For eksempel kan en prævalensreduktion opnået ved skærpet kontrol teoretisk set bevirke, at den samlede værdi af markedet stiger (artikel II og IV) og at skaderne for brugerne stiger (artikel V). Den intensiverede afskrækkelse øger sælgerne og købernes risiko for straf. Det sorte marked kompenserer herfor ved at hæve priserne og gøre transaktionerne mere skjulte. Købernes efterspørgsel antages ikke at blive påvirket synderligt af en mindre prisstigning, hvorefter resultatet er en højere værdi af det samlede marked, og et mere socialt marginaliseret marked (Becker, Grossman & Murphy 1991, Kleiman 1989). Mere herom i teori afsnittet.

I den teoretiske opdeling af ændringerne i cannabis kontrollen udgør implementeringen det tredje og sidste niveau. Implementeringen af den skærpede cannabis kontrol kan siges at have gået på to ben. For det første i form af et intensiveret ”kontroltryk” (Kilmer 2003:6, artikel II) rettet mod brugerne og sælgerne på gadeplan. For det andet i form af to ”crackdowns” (Sherman 1990:2) på de mest synlige gademarkeder i København, henholdsvis Pusher Street på Christiania og Litauens Plads på Vesterbro. Dette er de to største aktioner politiet har gennemført i København i analyseperioden, og de to eneste sager om organiseret cannabissalg på gadeplan der har været forelagt domstolene. De to cases er nærmere beskrevet i artikel IV.

Skåret ind til benet udspringer alle de samfundsmæssige problemer med cannabis og andre illegale rusmidler af forbruget. På en måde er en reduktion af forbruget derfor den overgribende målsætning (Reuter & Kleiman 1986). Problemet hermed er, at denne virkning står i modsætning til to andre hensyn, nemlig at reducere skaderne for brugerne og omkostningerne for samfundet (Nutt *et al.* 2007). Det er derfor ikke ligegyldigt hvordan myndighederne arbejder hen imod reduktionen af forbruget. Ideelt set vil en tilstrækkelig effektiv forbrugsreduktion mindske den samlede cannabisbrugende population, der oplever skader, og dermed reducere såvel forbrug som skader, for den enkelte såvel som samfundet. Problemet med denne løsningsmodel er at sammenhænge mellem forbrug og forskellige afledte skader ikke er lineære. Det er derfor en vigtig analytisk udfordring i afhandlingen at forklare hvor meget kontrollen påvirker forbruget og hvordan.

Der er to kategorier af empiriske og teoretiske problemer med denne analyse. For det første antages det, at forbruget af cannabis svinger over tid som følge af nogle makro-kulturelle tendenser (Reuter & Boyum 2005). Kontrollen kan påvirke intensiteten af disse svingninger (Caulkins & Reuter 1997), men det er ikke muligt at isolere hvor meget kontrollen påvirker forbruget. For det andet antages det at myndighedernes kontrolindsats med narkotika kun indirekte kan påvirke forbruget, gennem en påvirkning af det sorte marked (Kleiman 1992). På mange måder er kontrollen med cannabis, og andre former for kriminaliseret narkotika, derfor en parallel problemstilling til reguleringen af et legalt rusmiddel, som alkohol eller nikotin. Myndighederne kan heller ikke direkte påvirke forbruget af legale rusmidler, men til gengæld kan de påvirke det marked, hvor disse rusmidler omsættes. For de legale rusmidler kan dette gøres ved, at regulere reglerne for reklamer, afgiftsniveauerne og antallet af salgssteder (Møller 2008b). Disse variable bliver i denne sammenfatning omskrevet og benyttet som udgangspunkt i den teoretiske analyse af myndighedernes kontrol med det sorte marked:

- Normer,
- Pris
- Tilgængelighed

Myndighedernes påvirkning af det sorte marked er indirekte, fordi kontrolindsatsen systematisk vil blive forsøgt omgået af aktørerne på det sorte marked. Aktørerne på det sorte marked antages primært at være interesserede i at tjene penge og forblive på fri fod. Til disse formål udviser de en høj grad af kreativitet i bestræbelserne på at undgå myndighedernes kontrol. Samspillet mellem myndighedernes kontrol og det sorte markeds særegne rationalitetsformer er derfor en relevant teoretisk udfordring.

Internationalt findes der mindre forskning om cannabis end om de andre illegale rusmidler og i særdeleshed er sælgernes rolle underbelyst (Caulkins & Pacula 2006, Ziedenberg & Colburn 2005, Johnson & Golub 2007). Dette skyldes angiveligt to sammenhængende forhold. For det første er cannabis billigere og mindre vanedannende end de andre illegale rusmidler. For det andet foregår det meste af handelen internationalt indendørs under private omstændigheder, og dermed uden for myndighedernes søgelys (Pacula *et al.* 2007, Wilkins *et al.* 2005, Coomber & Turnbull 2007). Distributionen af cannabis er derfor ikke forbundet med den samme mængde følgekriminalitet, død og ordensforstyrrelse som de andre rusmidler (Nutt *et al.* 2007, MacCoun & Reuter 2001, MacCoun, Kilmer & Reuter 2003, Bennett & Holloway 2009, Pedersen & Skardhamar 2009, Williams 2004). I de senere år syntes de samfundsmæssige problemer og skader for brugerne dog at være blevet forværret (Reuter & Trautmann 2009) og der er blevet udgivet en hel del grå litteratur om emnet (EMCDDA 2008, Loo *et al.* 2003, Feilding *et al.* 2008, Balotta, Bergeron & Hughes 2008, UNOCD 2006).

Valget af analytisk omdrejningspunkt i det sorte marked for cannabis er begrundet i betragtningen om, at det netop er dette aspekt, som myndighederne kan påvirke. Interessen for at forske i sorte markeder for narkotika har været hastigt voksende de senere år (Dwyer & Moore 2010, Sandberg & Pedersen 2010, Caulkins & Pacula 2006, Coomber 2004, Ritter 2006). Sorte markeder udgør vigtige samfundsmæssige problemer og indeholder interessante teoretiske udfordringer. For eksempel kan den hidtidige forståelse af kontrollen med narkotikamarkeder ikke forklare, hvorfor en række tilsigtede virkninger er udeblevet og hvordan en række utilsigtede virkninger er opstået. Trods en støt stigende kontrolindsats er forbruget af cannabis blevet mere udbredt (King & Mauer 2006). For kokain og heroin er der forekommet et egentligt prisfald på trods af intensiveret kontrol og skærpede straffe (UNODC 2008). Den overhængende risiko for straf syntes heller ikke at afskrække sælgere på gadeplan, der er villige til at nøjes med timelønninger der ikke er synderligt mere fordelagtige end i legale erhverv (Wilkins *et al.* 2005, MacCoun & Reuter 1990, Sandberg & Pedersen 2006). Disse forhold strider mod anerkendt økonomisk logik og etableret strafferetlig afskrækkelsesteori og udgør en sammensat problematik for myndighederne såvel som en udfordrende opgave for forskere (Caulkins & Reuter 2006, 1998, Caulkins & MacCoun 2003, 2005).

Knap ti år efter, at kontrollen med gademarkedet for småsalg af cannabis blev omlagt, er der brug for at få gjort status over ændringerne, omfanget og intensiteten af kontrollen samt de tilsigtede og utilsigtede virkninger heraf.

Problemformulering

Hvilke tilsigtede og utilsigtede virkninger har implementeringen af det ny cannabis-kontrolregime haft i København for perioden 2000-2009?

Forklaring og antagelser

Det antages at det overordnede mål med kontrollen med illegale rusmidler i Danmark er at reducere forbruget. Alt efter hvordan denne målsætning søges opnået kan man udspecificere forskellige delmål. Disse delmål udgør kategorierne af tilsigtede virkninger og er opregnet nedenfor med afsæt i handlingsplanerne Kampen mod narko (Regeringen 2003), Kampen mod narko II (Regeringen 2010) og de vedtagne lovændringer (artikel I).

Yderligere antages det at der i forlængelse af disse delmål vil opstå forskellige utilsigtede afledte virkninger. Disse utilsigtede virkninger af kontrol med narkotikamarkeder er velbeskrevne på det overordnede niveau. I en rapport til Commission on Narcotic Drugs, under de Forenede Nationer, opsummerede Antonio Costa (2008) således fem kategorier af utilsigtede virkninger.

I skema 1 nedenfor er de forskellige kategorier af virkninger sat op som analytiske par i en tilnærmet prioriteret rækkefølge med afsæt i de tilsigtede virkninger. Skemaet illustrerer niveauerne i cannabiskontrollen: strategi, taktik og implementering, hvor de mest overordnede virkninger er øverst og de mest konkrete virkninger nederst. Niveauinddelingen skal ikke overfortolkes da der er tale om konstruerede kategorier der repræsenterer et sammenhængende skifte i kontrolregime.

Skema 1: Kategorier af tilsigtede og utilsigtede virkninger af cannabiskontrollen

Tilsigtede virkninger	Utilsigtede virkninger
Gøre op med ”normaliseringen” af cannabis	Opfattelsen af brugerne
Forbrugsreduktion	Det sorte marked
Mindsket synlighed af transaktioner	Geografisk forskydning
Omlæggelse af narkotikakontrollen	Policy forskydning
Arrestere sælgerne og deres hjælpere	Forskydning mellem rusmidler

Sidst i denne sammenfatning bliver der samlet op på hvordan disse de forskellige virkninger er opnået eller afværget i undersøgelsesperioden og hvordan de tilsigtede og utilsigtede virkninger spiller sammen.

Formål og faglighed

Udgangspunktet i denne afhandling er, at disse virkninger i overvejende grad skal forklares i sammenhæng med den kendsgerning, at cannabis handles på det sorte marked. Hverken cannabismarkedet eller de rationaler, der hersker der, lader sig forklare indenfor en enkelt disciplins videnskabelige ramme (Ritter 2006, Caulkins & Reuter 1997). Dette problem søges løst gennem etablering af en tværfaglighed, der rummer elementer fra sociologi, økonomi og kriminologi. Udfordringen består i at integrere disse bidrag til en decideret ”interdisciplinær”³ (Tengström 1993:12) analyse af kontrollen med cannabismarkedet i København. Kriminologien betragtes som det samlende teoretiske perspektiv, med kriminologi forstået som en tværfaglig disciplin, der beskæftiger sig med genstandsfeltet kriminalitet (Triplett & Turner 2010, Zedner 2009, Abott 2000, Gottfredson & Hirschi 1990).

³ Tengström (1993:12) skelner mellem tre tværfaglige ambitionsniveauer: 1) multidisciplinære, 2) interdisciplinære, og 3) transdisciplinære, hvor sidstnævnte er mest vidt rækkende og ”disciplin-formende”.

Det analytiske udgangspunkt er at se problemstillingen fra myndighedernes perspektiv. Det er en række lovændringer og politiaktioner, som har båret det formelle brud med den lempelige cannabiskontrol. Hvorvidt virkningerne af disse ændringer er tilsigtede eller utilsigtede, vurderes derfor ud fra de kontrollerende myndigheders perspektiv. Becker (1963:173) påpegede, at det ikke er muligt at konstruere en "higher reality", hvor både "ude" og "inde" perspektivet giver lige god mening. I denne afhandling er "ude" perspektivet derfor fravalgt. Dette analyseperspektiv har implikationer for teorivalget.

De anvendte kriminologiske teorier kan samles under fællesbetegnelsen administrativ kriminologi. Administrativ kriminologi bruges som beskrivelse af en række teorier, der har rational choice perspektivet som udgangspunkt, og accepterer myndighedernes definition af kriminalitetsproblemer (McLaughlin 2006). For administrativ kriminologi gælder overordnet en kriminalpræventiv målsætning, forstået som praksis der resulterer i mindre kriminalitet end der ellers havde forekommet (Sherman *et al.* 1997, Garland 1996). Formålet med afhandlingen er derfor "praktisk" (Dalberg-Larsen 1989:30). Der redegøres for et konkret problem og frembydes en teoretisk og empirisk baseret forklaring på en række observerede virkninger. Der frembydes ingen anbefalinger.

Afhandlingens bidrag til dansk forskning i narkotikakontrol

Der foreligger ikke empirisk dansk forskning specifikt om kontrollen med cannabismarkedet (Elmeland & Nygaard (red.) 1997), men lovgrundlaget med betydning for cannabis er løbende blevet analyseret. Jørgen Jepsen skrev allerede i 1966 om "Marijuana i kriminologisk og juridisk belysning" og har siden forsket i dansk cannabiskontrol med fokus på relationen til det overnationale niveau (Jepsen 2000, 1995, 1992). Jepsen har ligeledes medvirket til en teoretisk økonomisk analyse af narkotikakontrollen (Jepsen, Thorlund & Skott 1997). Storgaard (2000) analyserede argumentationerne i lovgivningsprocessen herunder cannabiskontrollen i et nyere historisk perspektiv. Jacobsen (2002) og Rønn (2003) har skrevet om hashklubloven. Storgaard (2005), Asmussen (2008, 2007) og Asmussen & Jepsen (2007) har skrevet om loven Skærpet Indsats mod Narko (2004), særligt med fokus på betydningen for cannabiskontrollen.

Hovedparten af den eksisterende danske kontrolforskning har afspejlet myndighedernes prioriteringer ved at fokusere på problemerne tilknyttet brug og salg af heroin. Spannow (1997) og senest Frantzen (2005) har lavet etnografiske analyser af politiets kontrol med heroin-markedet på gadeplan. Winsløw (1984) fokuserede på reguleringens normative karakter. Laursen & Jepsen (2002), Laursen (1996), samt Kruse, Winsløw & Storgaard (1989) har forsket i kontrolpolitikens samlede juridiske udformning og praktiske omfang. Nordisk Samarbejdsråd for kriminologi (1985) udgav en seminarrapport om narkotikakontrol, der indeholder indlæg af Flemming Balvig, Peter Ege, Bernhardt Tastesen, Winsløw og Vagn Greve med et overvejende juridisk metodisk udgangspunkt. I forlængelse heraf gjorde Vestergaard (1988) status over den Nordiske samfundsforskning om narkotika. Yderligere har Storgaard (1992) og Wilhjelmsen (1988) forsket i

domstolenes anvendelse af retsreglerne, mens Willhjelm (1991) fulgte hele processen fra retsreglernes målsætninger til deres anvendelse.

Endelig findes der forskning om kriminaliteten på Christiania i bredere forstand, det vil sige ikke specifikt cannabismarkedet. Balvig *et al.* (1976a, 1976b), Balvig (1978, 1979) og Balvig og Rasmussen (1984) har analyseret politiets virksomhed og kriminaliteten i Christiania-området. Krarup (1977) analyserede Østre Landsrets Christiania-dom. Jæger, Olsen & Rieper (1993:94) analyserede samspillet mellem ”De offentlige myndigheder og Christiania” og anslog i den forbindelse at cannabismarkedet havde en årlig omsætning på en kvart milliard, desværre uden at redegøre for hvordan tallet var nået.

Afhandlingen bidrager til den eksisterende danske forskning i narkotikakontrol på to måder. For det første ved at fokusere på kontrolindsatsen specifikt rettet mod cannabis og for det andet ved at analysere narkotikamarkedet som medierende mekanisme mellem målsætninger og virkninger. I forhold til den internationale forskning på området bidrager afhandlingen ved sin analyse af det specifikke problem med et konsolideret og temmelig frit tilgængeligt gademarked. Dette problem antages at være unikt i international sammenligning.

Ved på denne vis at placere afhandlingen snævert i den danske kontekst, fravælges mindst to interessante analyser af hvordan narkotikakontrollen relaterer sig til de øvrige skandinaviske lande. For det første har de øvrige skandinaviske lande historisk set spillet en aktiv rolle i diskussionen om dansk cannabiskontrol gennem løbende påtrykning i Nordisk Råd (Jepsen 1995). For det andet er registreret brug cannabis markant mere udbredt i Danmark end i resten af Skandinavien. Den oplagte udfordring i denne sammenhæng er at gennemføre analyser af eventuelle sammenhænge mellem den lempelige kontrolpolitik og udviklingen i forbruget. Var prævalensstigningen i 1990’erne relativt kraftigere i Danmark, hvor cannabis var lettere tilgængeligt, end i de øvrige skandinaviske lande?

Diskussionerne i Nordisk Råd har omhandlet Danmarks rolle som distributionsknudepunkt. Som Skandinavien sydlige grænse til det kontinentale Europa har det fra de øvrige landes perspektiv været betænkeligt med de lave strafferammer og den lempelige håndhævelse, fordi Danmark hermed har udgjort et bekvemt ly for transport og levering af cannabis (Laursen 1996, Jepsen 1995). Spørgsmål angående forskelle og ligheder de Skandinaviske lande imellem er særdeles interessante, fordi de knytter an til en længere dansk historisk tradition for lempeligere regulering af cannabis og alkohol (Møller 2008b). Forskellene i kontrolpolitik og udbudsregulering er løbende blevet diskuteret og analyseret i publikationer fra Nordic Council for Alcohol and Drug Research (Hakkarainen *et al.* (eds.) 1996, Kouvonen *et al.* (eds.) 2001, Skretting *et al.* (eds.) 1993, Room (ed.) 2002, Sulkunen *et al.* (eds.) 2000). Dette skandinaviske perspektiv er fravalgt af tidsmæssige hensyn.

Afhandlingen inddrager i vidt omfang amerikansk forskning i kontrol med narkotikamarkeder. Den prioritering af amerikansk forskning, som i nogen grad er fundet sted på bekostning af skandinavisk forskning, forklares med problemstillingens beskaffenhed. Ændringerne i cannabiskontrollen i Danmark og implementeringen af ændringerne i København har i høj grad været båret af et opgør med markedet på Christiania og den synlige gadehandel i resten af København. Hovedparten af den eksisterende forskning i netop kontrol med gademarkeder er amerikansk. Ved i høj grad at inddrage amerikansk forskning har det således været muligt at inddrage stor volumen af ny og relevant forskning, ligesom det færdige produkt med København som omdrejningspunkt hermed lettere vil kunne finde vej til den fortsatte debat på den internationale scene.

Nærmere afgrænsning af problemfeltet

Narkotikakontrollen afgrænses i afhandlingen til at omhandle den formelle sociale kontrol, der bestemmes af lovgiver og opretholdes af politi og domstole. Heraf følger to præciseringer. For det første er genstandsfeltet hermed afgrænset til lovgivningsprocessen. Der indgår ikke i afhandlingen nogen kritisk analyse af lovgivningsprocessen, som Storgaard (2000) og Stuer-Lauridsens (1974) argumentationsanalyser. For det andet drages der ingen kobling mellem narkotikakontrolpolitikken og den overordnede nationale kriminalpolitiske udvikling (Lenke 2007, Tham 1999). Kontrollen med Christiania har historisk set delt folketinget over midten (Jæger, Olsen & Rieper 1993) og der henvises i artikel III til et politisk ”window of opportunity”, men i den endelige vurdering af hvad der udgør afhandlingens vigtigste problemstillinger er dette partipolitiske element blevet fravalgt. Fravalget skyldes en vurdering af at det er to andre faktorer der har haft størst indflydelse på den ændrede cannabiskontrol: udviklingen i den cannabis-relaterede kriminalitet og den overnationale kriminalpolitiske udvikling.

Det vurderes at konsolideringen af markedet på Christiania i 1990’erne lagde grunden for den langsigtede politistategi der blev udformet i 1995. Desuden påbegyndte Københavns Politi rydninger af hashklubberne allerede i 2000, altså inden regeringsskiftet i 2001. Den anden udvikling der antages at have haft afgørende indflydelse er en international kriminalpolitisk tendens som kom til Danmark i denne periode (Balvig 2003, Garland 2001, 1996). Denne kriminalpolitiske tendens kan aflæses i den europæiske narkotikakontrolpolitiske konvergens i straffniveauer (Boekhout van Solinge 2002).

Yderligere præciseres problemfeltet i afhandlingen ved at fokusere specifikt på kontrollen med gademarkedet for cannabis. Narkotikakontrollen kan siges at bestå af kontrol med produktionslandende, kontrol ved grænserne, og kontrol med det nationale distributionssystem (Boyum and Reuter 2005). I det nationale distributionssystem findes yderligere opdelinger i – et uvist antal – niveauer af distributionskæden, fra grossist til detailsalg (Wagstaff 1989, Natarajan & Belanger 1998, Coomber & Maher 2006, Caulkins *et*

al. 1999, Brå 2005). I afhandlingen fokuseres på nederste del af det nationale distributionssystem, ”detailsalget” (Eck 1995:69), salget direkte til den endelige bruger (Storgaard 1992), herefter omtalt som småsalget.

Begrebet ”småsalg” svarer til ”overdragelse”, der i Rigsadvokatens cirkulæreskrivelse (2006/2007, afs. 4, s. 16) defineres som op til 50 gram. I lovgivningen skelnes mellem udbredelse, overdragelse og besiddelse. Udbredelse dækker over salg af større mængder til en bredere personkreds, mens overdragelse beskriver salget direkte til kunden, synonymt med detailsalg. Grænsen for hvor meget man kan besidde, under påberåbelse af besiddelse til eget forbrug, går ved ti gram. Den konkrete vurdering af hvorvidt der foreligger en intention (Walsh 2008) om overdragelse bestemmes i første omgang af belastende ”konkrete omstændigheder” for eksempel ”genstande til opbevaring af mindre portioner” (Rigsadvokaten 2006/ 2007, afs.4, s.3).

Afhandlingens fokus på småsalg medfører at hverken forebyggelse, behandling eller kontrol med de højere distributionsniveauer er omfattet af analysen. Disse afgrænsninger har været nødvendige af tidsmæssige årsager, men vurderes at være forsvarlige og relevante henset til vægtningen af myndighedsinitiativer på cannabisområdet (Regeringen 2003). Den ny kontrolindsats har været fokuseret på småsalg og besiddelse af cannabis (artikel V), forebyggelsesinitiativer har været få og af begrænset omfang (Balvig & Holmberg 2008) og stigningen i behandlingskrævende cannabisbrug (Pedersen 2010) er genstand for en selvstændig afhandling (Kronbæk, under udarbejdelse).

Tidsmæssig afgrænsning

Analyseperioden er tidsmæssigt afgrænset til 2000-2009. For overskuelighedens skyld kan perioden indledningsvis illustreres som inddelt i tre faser:

- 1) 2000-2003: Praksisskærpelse med indledende politiaktioner rettet mod hashmarkedet i København
- 2) 2004-2006: Det formelle skifte i kontrolregime og implementeringen heraf
- 3) 2007-2009: Opfølgningen på rydningerne af gademarkeder i København.

Der vurderes at foreligge et kvalitativt og kvantitativt brud mellem fase 1 og 2. Datoen 16. april 2004 er et skæringspunkt eftersom rydningen af Pusher Street på Christiania påbegyndtes på denne dag. Herefter fulgte en periode, hvor det sorte marked omstillede sig til det ny kontrolniveau.

Begrebet ”kontrolregime” er defineret i artikel I, nærmere analyse af rydningen af gademarkederne på Christiania og Litauens Plads indgår i artikel II, III og IV.

Kontrolniveau

I afhandlingens fokuseres på meso-niveauet, men problemstillingen relaterer sig til samtlige analytiske niveauer. Meso-niveau analyser beskæftiger sig generelt med forholdet mellem nationalstaten og bureaukratiet (Hollis 1994), hvilket i afhandlingen forstås som samspillet mellem kontrollen og kriminaliteten på lokalt niveau. Meso-niveauet er velegnet som primært analytisk niveau, fordi genstandsfeltet med problemer, målsætninger og virkninger, i og omkring kontrol med et narkotikamarked, typisk angår den enkelte by (Dwyer & Moore 2010, MacGregor (ed.) 1989, Reuter 1983).

På makro-niveauet angår problemstillingen det internationale system overfor nationalstaten (Hollis 1994), det vil sige dansk lovgivnings relation til de tre overnationale FN-konventioner (1961, 1971, 1988, artikel I), FN-systemets institutioner (Commission on Narcotic Drugs, International Narcotics Control Board (INCB), United Nations Office on Drugs and Crime) og Nordisk Råd. INCB tilser, at de enkelte lande overholder konventionerne og har løbende udtalt kritik af den lempelige danske cannabiskontrol (2001, 2004), men har ingen formelle sanktionsmuligheder og kan kritiseres for en meget restriktiv fortolkning af FN-konventionerne (Asmussen & Jepsen 2007, Jepsen 2000, 1992). Blandt forskere er den etablerede fortolkning af konventionerne, at de levner en betydelig national skønsmargin, angående håndhævelse af de mindst alvorlige forseelser, såsom besiddelse og småsalg (Fazey 2003, Bewley-Taylor 2003, Tham 2003).

Mikro-niveau analyser omhandler generelt det enkelte individ *over for* bureaukratiet eller organisationen, og det enkelte individ *i* bureaukratiet og organisationen (Hollis 1994). På mikro-niveauet er der relevante problemstillinger, der omhandler hvordan brugerne og sælgerne forholder sig til den intensiverede kontrol. Ret beset ved vi ikke, hvordan de forskellige brugersegmenter (artikel II) erhverver deres cannabis i Danmark. Erhverver de det ved anonyme og kommercielle markedstransaktioner eller modtages (dele heraf) vederlagsfrit fra venner og bekendte, som det ses i andre lande (Coomber & Turnbull 2007, Caulkins & Pacula 2006)? Hvad er sælgernes risikovillighed under forskellige niveauer af kontrol og hvordan forholder mere eller mindre erfarne brugere sig til markedets omstruktureringer? Disse spørgsmål er interessante og væsentlige, men bliver ikke analyseret i afhandlingen, da de vurderes at udgøre selvstændige problemstillinger.

Anvendte metoder og data

Afhandlingens hovedproblem er at finde og forklare tilsigtede og utilsigtede virkninger af de seneste knap ti års intensiverede cannabiskontrol. På den ene side har vi derfor kontrollens ændrede mål og midler, på den anden side har vi forskellige typer af virkninger. Mellem disse to led har vi det sorte marked. Overordnet er

der således tale om en operationel retssociologisk analyse, herefter omtalt som en virkningsanalyse (Dalberg-Larsen 1989). Der består tre udfordringer i at finde metoder og data til at analysere henholdsvis:

- 1) Mål og midler: lovgivers målsætninger og politiets implementering heraf
- 2) Skjulte populationer: det sorte markeds reaktion på kontrollen
- 3) Virkninger: forskellige typer af virkninger, tilsigtede og utilsigtede

Samlet set udgør disse tre aspekter punktnedslag i ”retsreglernes kredsløb” (Dalberg-Larsen 1977:146), alternativt beskrevet som policy processens cirkulære forløb (Balvig 1995, Rasmussen and Benson 1994). Med ”policy” henvises til: ”the pattern of legislation and government action that aims to affect the use of drugs and related problems” (Reuter & Stevens 2007:13). Policy-begrebet dækker således over ”laws and programs” (Kleiman 1992:17), mål og midler.

Mål og midler

Det første problem er at de gennemførte lovændringer ikke indeholder klart beskrevne målsætninger. Det er derfor ikke helt enkelt at identificere de tilsigtede og utilsigtede målsætninger, endsige at opstille dem i forhold til målbare kriterier. Den anvendte metode til belysning af mål og midler karakteriseres som en indsamling og analyse af eksisterende skriftligt materiale (Dwyer & Moore 2010, Dalberg-Larsen 1989). Dette skriftlige materiale består af både kvalitative og kvantitative data. De kvalitative data bearbejdes som en empirisk dokumentanalyse (Prior 2003), mens de kvantitative data analyseres med forskellige statistiske metoder (artikel II, IV og V).

Målsætninger

I første omgang er foretaget en komplet indsamling af offentligt tilgængelige data, der belyser målsætningerne ved den skærpede kontrolindsats. Det tætteste man kommer på at identificere målsætningerne er gennem studier af lovgivningen, lovens forarbejder, herunder bemærkninger til lovforslagene, betænkninger, handlingsplaner, høringssvar, notater og § 20 spørgsmål i Folketinget, samt ved at følge de politiske tilkendegivelser vedrørende forventninger og ønsker til udviklingen.

Herefter indsamledes i videst mulige omfang ikke-offentligt tilgængelige data, som supplement til de offentligt tilgængelige. Det er ikke uden vanskeligheder at sikre fuldstændig indsigt i relevante dokumenter. Dels kan det være svært at sikre sig at man får kendskab til de relevante kilder, der findes, og dels kan det være vanskeligt at fremskaffe de relevante kilder, hvis eksistens man har kendskab til. For eksempel kom et notat, udarbejdet til justitsministeriet i 2003 af den tidligere politidirektør i København, Hanne Bech Hansens vedrørende politiets indsats på Christiania først til offentlighedens kendskab fem år senere i en avisartikel (Dahlin 2008). De til notatet hørende bilag kan fortsat ikke fremskaffes (Christensen 2009).

I henhold til afhandlingens afsæt i det administrative kriminologiske og kriminalpræventive perspektiv angives målsætningerne derfor i første omgang som tilsigtede udviklingstendenser. Disse kan opdeles i de tre niveauer: strategi, taktik og implementering, som er nævnt i afsnittet om undersøgelsens baggrund og problemstilling. Opsummerende: På det overordnede strategiske niveau udgør målsætningerne en bevægelse fra skadesreduktion i retning af forbrugsreduktion. Dette gøres mere konkret med et taktisk opgør med ”normaliseringen” (Parker *et al.* 1998:100) af cannabis. Begge dele implementeres ved en intensivering af kontroltrykket og gennemførelsen af crackdowns rettet mod besiddelse og småsalg på gadeplan.

Midler

Implementeringen af kontrollen på gadeplan beskrives i første omgang med en deskriptiv statistisk analyse, der tager udgangspunkt i politiets beslaglæggelsesstatistikker og Kriminalstatistikken. Disse data er offentligt tilgængelige (politi.dk, dst.dk) og giver tilsammen et udmærket billede af udviklingen i politiets indsats i forhold til cannabis, og dermed en af de tilsigtede virkninger, omlæggelse af narkotikakontrollen. Begge statistikker er stedfortrædende variable for kontrollens intensitet og dermed ikke noget egentligt udtryk for kriminalitetens omfang og beskaffenhed (Hauge 1996, Balvig 1985).

Beslaglæggelsesstatistikken har den fordel at beslagene er registreret efter stoftype, antal, samlet mængde og politikreds. Registreringen af antallet af beslag påbegyndtes i 2000. Politiet har ikke siden 2002 registreret de forskellige typer af cannabisprodukter, der bliver beslaglagt, jævnfør note 1. Der er i undersøgelsesperioden optrådt en decideret fejl i disse data. Da statistikken for 2007 udkom fremgik – et endog meget – markant fald i antallet af hashbeslag sammenlignet med niveauet året før, 382 i København i 2007 sammenlignet med 5356 i 2006. Kort efter historien om dette fald havde været i medierne (Hoffman 2007) blev en ny statistik offentliggjort af politiet, hvor antallet af hashbeslag i København var blevet rettet til 3682 og Færøerne til 18: ”Statistikken er ændret, da der er sket en fejl, således at enkelte politikredse ikke har fået registreret alle beslaglæggelser” (politi.dk).

Omvendt er afgørelserne i Kriminalstatistikken ikke registreret efter stof-type, men alene efter hvorvidt sagen er subsumeret efter Lov om Euforiserende Stoffer eller Straffelovens § 191. Dette er upraktisk for forskningsformål, fordi vi ikke kender gerningsindholdet af de enkelte sager, dvs. hvorvidt det var en sag om besiddelse, overdragelse eller andet. Det er en noget uhensigtsmæssig registreringspraksis, der sjældent anvendes internationalt (Degenhardt, Hallam & Bewley-Taylor 2009, Reuter and Trautmann (eds.) 2009). I forbindelse med arbejdet på afhandlingen blev denne beskrivelse en del af en rapport (EMCDDA 2009) omhandlende sammenligneligheden mellem forskellige europæiske landes registreringspraksis. Et emne Hauge (1996) tidligere har diskuteret i en skandinavisk kontekst.

Yderligere er rekvireret en række ikke-offentligt tilgængelige data fra Københavns Politis rydning af markedet på Pusher Street på Christiania. Disse data er nærmere beskrevet i artikel II og IV. Endelig suppleres med dombøger fra Byretten i København og Østre Landsret. Dommene fra sagerne mod personer fra Christiania er rekvireret gennem Københavns Politi, mens dombøgerne fra sagerne mod personerne fra Litauens Plads er erhvervet gennem domstolene. Disse data dokumenterer den tilsigtede virkning der består i at arrestere sælgere og deres hjælpere. Der foreligger kun en enkelt dom fra hashklubaktionerne, der bestemmer at praksis med administrative lukninger er lovlig.

Det er ikke muligt at isolere ressourceforbruget for denne del af politiets kontrolindsats (§ 20 spørgsmål, nr.: 4675 (2007-1), 4530 (2005-1), 4822 (2005-1), 1252 (2004-2), 1311 (2005-1)), på grund af den måde narkotikasager registreres i beslaglæggelsesstatistikken og kriminalstatistikken. Trods den nylige internationale interesse i at estimere ressourceforbruget ved implementering af narkotikakontrol (Kilmer *et al.* 2010, Reuter 2006, Reuter, Ramstedt & Rigter 2004), frembydes der derfor ikke et sådan i afhandlingen.

Så vidt metoden til at, forklare de to tilsigtede virkning med at omlægge de hidtidige prioriteringer i narkotikakontrollen og at arrestere sælgerne fra Christiania og deres hjælpere. De øvrige tre tilsigtede virkninger: et opgør med ”normaliseringen” af cannabis, en forbrugsreduktion og at gøre transaktionerne på det sorte marked mindre synlige kan ikke dokumenteres med tilsvarende empirisk data som anskueliggjort ovenfor. For at belyse den skærpede cannabiscontrols tilsigtede virkninger på disse områder introduceres derfor tre stedfortrædende variable, som kan tilnærmes empirisk: normer, pris og tilgængelighed.

Skjulte populationer

Den største udfordring ved at forske i sorte markeder består i at transaktionerne foregår efter gensidig overenskomst, mellem aktørerne der ikke er interesseret i myndighedernes mellemkomst. Aktørerne udgør derfor en skjult population (Adler 1990), hvilket indebærer åbenlyse ”iagttagelsesproblemer” (Hurwitz & Christiansen 1968:25). Når det er sagt, er studiet af sorte markeder og skjulte populationer i princippet ikke væsensforskellig fra anden socialvidenskab, i det de forskningsmæssige udfordringer er de samme. Der skal findes brugbare data, som skal analyseres med henblik på at forklare de observerede virkninger. Ritter (2006) opregner fem typer af metoder, der kan benyttes til at fremskaffe data fra skjulte populationer på narkotikamarkeder:

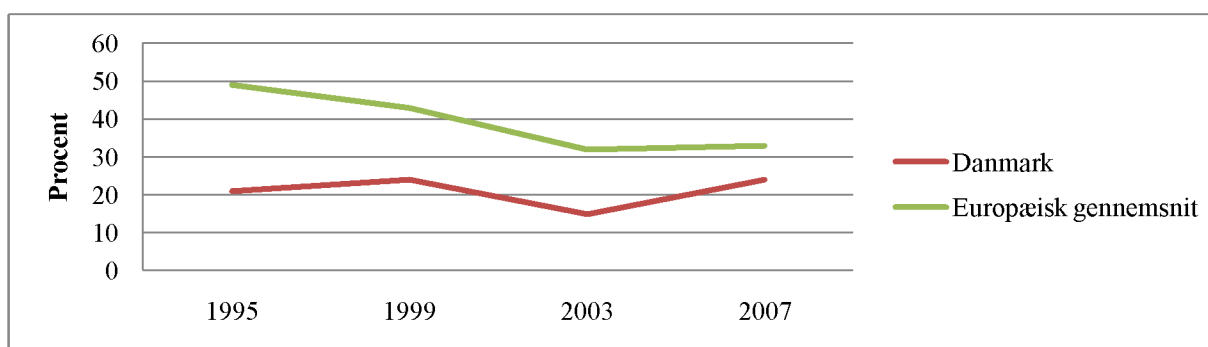
- Etnografiske og kvalitative
- Økonomiske
- Psykologisk
- Populationsbaserede undersøgelser
- Kriminologi og retshåndhævelsesevaluering

Nedenfor gennemgås hvordan disse metoder har været benyttet til empirisk analyse af variablene, normer, priser og tilgængelighed, og hvordan fundene indgår i afhandlingens analyser af de tilsigtede virkninger angående mindre synlighed, reduceret forbrug og opgør med ”normaliseringen”.

Normer som empirisk variabel

I starten af 1990 gennemførtes en populationsbaseret undersøgelse af de Skandinaviske befolkningers holdning til cannabis i The Nordic Drug Survey (Hakkarainen *et al.* 1996, Ødegård *et al.* 1996). Der er ikke siden da foretaget tilsvarende omfattende og tværnationale undersøgelser af unges vurdering af cannabis. Det antages dog at man indirekte kan måle unges vurdering af det stigma der er tilknyttet cannabis ved at spørge dem hvor skadeligt de vurderer cannabis er (Bjarnasson *et al.* 2010). Spørgsmålet om skadeligheden af cannabis bliver belyst i ESPAD-undersøgelserne af 15-16-årige skoleelever, se figur 1 nedenfor.

Figur 1: Procent der svarer ”stor risiko” ved brug af cannabis en enkelt eller to gange, i Danmark og europæisk gennemsnit.



Kilde: Hibell et al. (1997, 2000, 2004, 2008)

Som det fremgår, er de 15-16-åriges vurdering fluktueret i undersøgelsesperioden, med en stigning i den sidste del, hvor cannabis kontrollen blev intensiveret. Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at tilskrive denne stigning den ændrede cannabis kontrol da der i samme periode har været andre eksterne ændringer, for eksempel fokus på ny viden om psykiske skadevirkninger af cannabis (UNODC 2006). I forhold til det Europæiske gennemsnitsniveau er det bemærkelsesværdigt så lavt danske unges bekymring ligger. Nye kvalitative undersøgelser bekræfter dette billede af at danske unge vurderer at skadeligheden af cannabis er lav, til trods for den intensiverede kontrolindsats (Demant & Ravn 2010, Järvinen & Demant 2010). Dette indikerer at der ikke er forekommet nogen stigmatisering af cannabisforbrug som afledt virkning af den intensiverede kontrol.

Spørgsmålet om sammenhængene mellem stigma og forbrug er komplekse. En årsag til at et øget socialt stigma ikke kan aflæses på forbruget er en ”forbuden frugt effekt” (MacCoun 1993:499). Brug af cannabis har traditionelt været tilknyttet en række normer der afviger fra majoritetssamfundet og konstrueres som oprørske (Lenke 2007, Balvig 1985, Kaplan 1975). Dette element af oprørsk adfærd, hvor misforstået det end må være, kan medføre den kontraintuitive virkning at et øget socialt stigma kan tiltrække nye brugere. I den modsatte ende af brugersegmenterne kan en utilsigtet virkning af et øget socialt stigma være at de tungeste brugere marginaliseres yderligere. Eftersom denne gruppe står for hovedparten af det samlede forbrugte kvantum (artikel II), kan en afledt virkning af intensiveret kontrol være en stigning i den samlede forbrugte mængde.

Brugerne og sælgernes normer er også blevet belyst kvalitativt ved empirisk etnografisk forskning. Disse analyser bidrager til at forklare deltagernes motivationer for at begå kriminalitet og deres reaktioner på kontrolindsatsen (Curtis & Wendel 2000, 2007, Sandberg 2008, Lalander 2009, Johnson & Golub 2007, Johnson *et al.* 2006, Adler 1993). Resultaterne nuancerer opfattelsen af narkotikamarkedets aktører som nyttemaksimerende subjekter. Kvalitative interviewstudier (Desroches 2005, Brå 2005, Böllinger 1997, Fischer & Murray 1986) har uddybet denne nuancering og har generaliseret fundene fra den etnografiske forskning. Normernes rolle i lovgivningens målsætninger og kontrollens virkninger er blevet analyseret i en række amerikanske kriminologiske analyser og retshåndhævelsesevalueringer (Ziedenberg & Colburn 2005, King & Mauer 2006, Johnson *et al.* 2006, Kleiman 1989, Shepard & Blackley 2005, 2007).

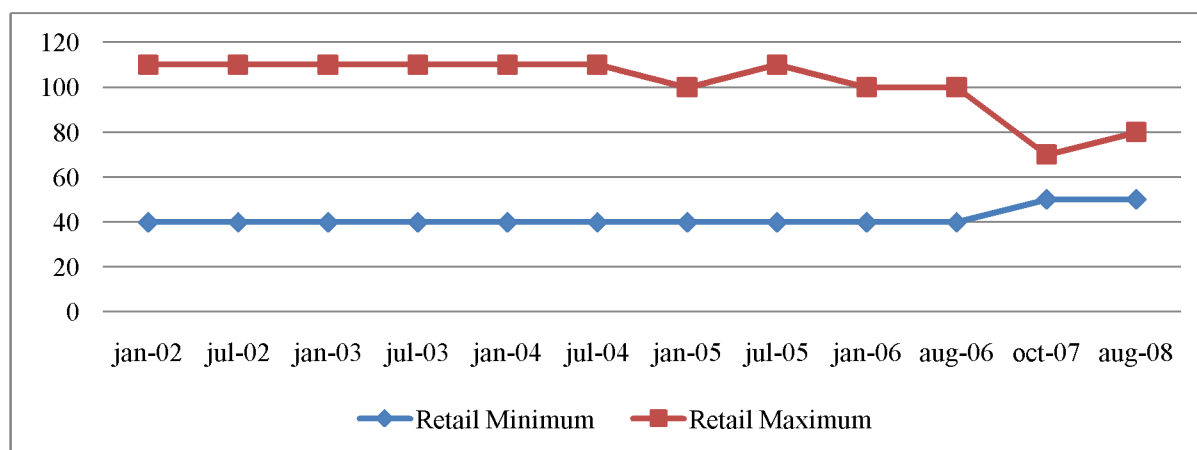
Pris som empirisk variabel

Prisvariablen anvendes i afhandlingen, som: ”a surrogate, chosen for its notional simplicity of measurement” (Reuter & Kleiman 1986:298). Internationalt er der gennemført populationsbaserede undersøgelser af cannabisprisens betydning for forbruget (Caulkins & Pacula 2006, Wilkins & Sweetser 2005) og nyligt er spørgsmålet ligeledes blevet taget op i dansk forskning om rusmiddelbrug (Demant 2010). Grunden til at prisvariablen anvendes som surrogat i afhandlingen og ikke som vægtig selvstændig empirisk variabel er at prisen på cannabis er en kompleks størrelse (Clements 2004). Retskemisk Institut i Danmark laver årlige analyser af illegale euforiserende stoffers pris og renhed på gadeplan (Retskemisk Institut 2007), men ikke for cannabis. I en EMCDDA (2004) rapport opsamledes cannabis renheds-analyser fra hele Europa og der blev konstateret et lineært forhold mellem pris og renhed. Dette er en forsimplet konklusion, fordi rapporten jävnfører renheden med indholdet af den primære psykoaktive substans THC (delta – 9 – tetrahydrocannabinol). Andre tæt beslægtede substanser, som cannabidiol (CBD) og cannabinol (CBN), inddrages ikke i renhedsanalysen. Nyere forskning viser, at disse substanser har afgørende indflydelse på skadevirkningerne af cannabis. Farmakologiske analyser til brug som indikatorer på kontrolpolitikens virkning på markedsudbuddet bør derfor indeholde en parameter for cannabisproduktets relative indhold af

disse stoffer. Det vil sige: $[(\% \text{ THC} + \% \text{ CBN}) / \% \text{ CBD}]$ (King 2008, Leggett 2007). Samlet set er retskemiske analyser af cannabis endnu ikke på et stadie, hvor data er direkte anvendelige som indikatorer til brug for virkningsanalyser af myndighedskontrollen. Det er endda inden spørgsmålet om politiets registrering af priser er diskuteret.

Politiet i Danmark registrerer priser på hash i politikredsene to gange årligt. Priserne bliver registreret som intervaller, det vil sige uden angivelse af antallet af beslag og den relative fordeling af beslag indenfor intervallet. I lyset af det ovenstående er det oplagt at der ikke kan drages konklusioner med henvisning til disse data, da vi hverken ved hvordan prisintervallerne afspejler forskellige renhedsgrader eller typer af cannabisprodukter på markedet.

Figur 2: Detailprisspænd på hash i København, 2002-2008



Kilde: Ikke-offentligt tilgængelige data indhentet fra Rigspolitiet. Der er ikke udarbejdet en ny liste siden august 2008 (Jacobsen 2010)

Tilgængelighed som empirisk variabel

Tilgængeligheden af cannabis er svær at analysere empirisk. I afhandlingen er benyttet policy-dokumenter (Københavns Kommune 2005), etnografisk studier og journalistiske gengivelser (artikel III).

Populationsbaserede undersøgelser kan supplere disse data, men dårligt stå på egne ben. ESPAD-undersøgelserne (Hibell *et al.* 2009, 2004, 2000, 1997) analyserer skoleelevers opfattelse af tilgængeligheden af cannabis. Den seneste undersøgelse viste, at eleverne opfattede cannabis som lettere tilgængeligt end fire år tidligere. Fra 52 procent (2004:180) til 59 procent (2009:325), der svarede, at det er "fairly easy" eller "very easy" at anskaffe. Man skal helt oplagt være forsigtig med at tillægge denne type resultater selvstændig vægt (jævnfør diskussion i artikel II), blandt andet fordi der er tæt sammenhæng mellem antallet af brugere og de unges vurdering af tilgængeligheden (Morgan *et al.* 1999). Cannabis som oplevelsesbaseret og

afhængighedsdannende produkt komplicerer forklaringerne på aktørernes reaktioner, hvilket frembyder nuancer og afvigelser fra forudsigelige mekanismer. Psykologiske analyser kan bidrage til at forklare, hvordan forskellige brugersegmenter forholder sig til ændringer i tilgængeligheden (MacCoun *et al.* 2009, MacCoun 1993, MacCoun & Reuter 2001).

Virkninger

Den sidste metodiske udfordring består i at skaffe empiriske data, der belyser virkningerne af kontrollen. Dette yderste led af analysen er det mindst solide empirisk underbyggede. Genstandsfeltets beskaffenhed gør, at anekdotisk vidnesbyrd, journalistiske gengivelser og fragmentariske data kan være de eneste eksisterende observationer. Inddragelsen af disse data betragtes som vilkår for analyser af sorte markeder (Lampe 2009, Birkland 2001, Reuter 1983, Cohen 1955, Reuter and Trautmann (eds.) 2009, Manski, Pepper & Petri (eds.) 2001, Boyum & Reuter 2005, Caulkins & Reuter 1998). Konkrete eksempler fra afhandlingen er eksempelvis notater fra Københavns Kommunes forvaltninger (2005, 2009), artikler i forskningsformidlende tidsskrifter baseret på etnografiske studier, Politiforbundets medlemsblad, Københavns Politis årlige virksomhedsberetninger (2005, 2007, 2008) og i yderste instans avisartikler. Yderligere er der foretaget statistiske fixed effects regressionsanalyse og en Pearson korrelationsanalyse, med henblik på at belyse to specifikke kategorier af utilsigtede virkninger, policy forskydning og opfattelsen af brugerne (artikel V).

Disse vilkår for datakvaliteten fordrer en beskedenhed i dybden af analysen. Den ovenstående metode er karakteriseret ved at der vil være tale om sekundær analyse af data medieret af selvsamme myndighed, hvis indsats analyseres (Christie 1997). De benyttede empiriske data er at betegne som ”administrative datasæt” (Reuter & Caulkins 2004:149) fordi de ikke er indsamlet med forskningsbrug for øje. Styrken er at disse data beskriver forhold som en forsker ellers ikke vil have adgang til, for eksempel ni måneders video-overvågning af cannabissalget på Christiania. Svagheden er at det er myndighedsdata indsamlet med henblik på at opnå en fældende dom ved en domstol (artikel II). Dette gør at man som forsker er sårbar overfor egentlige fejlregistreringer og at man ikke kan vide sig sikker på præcisionen. I forhold til at det erklærede formål med at beskrive og analysere de af myndighederne anvendte midler i cannabiskontrollen er disse data dog uomgængelige. I forhold til afhandlingens samlede formål med at analysere såvel mål, midler og virkninger, bliver resultatet derfor at de administrative datasæt indgår selvstændigt og tillægges vægt. Her henvises til det angivne ”praktiske” formål med afhandlingen. Havde formålet været mere snævert, for eksempel en ”kritisk analyse af de anvendte midler” havde disse data ikke tilsvarende kunne stå uimodsagt hen. En konkret konsekvens der er draget i afhandlingen i forlængelse af disse erkendelser er at underopdelingen af kategorierne tilsigtet og utilsigtet i ”manifeste” eller ”latente” virkninger er fravalgt (Merton 1968/1957:73ff). Denne underopdeling er fravalgt i grundet ovenstående problemer med kvaliteten af de

empiriske data. En vurdering af hvorvidt virkningerne er manifesteret eller latente indeholder en erkendelsesteoretisk faldgrube, jævnfør Olaussens (2005) kritik af Mathiesen (2005) for uvederhæftig brug af kategorierne.

Samlet set er det afslutningsvis nødvendigt at påpege at der for administrativ kriminologisk analyse af myndighedsdata vil være principielle videnskabsteoretiske problemer angående validiteten og pålideligheden af den anvendte empiri. I den endelige afvejning er det en prioritering der er foretaget, hvor det i afhandlingen er blevet vægtet at gennemføre en samlet fremstilling af den ændrede cannabiskontrol igennem hele retsreglernes kredsløb.

Den teoretiske ramme

Teorirammen bruges til at skabe analytisk bindeled mellem kontrollens målsætninger og midler på den ene side og de observerede virkninger på den anden. Grundlæggende er det en teori om narkotikamarkedets økonomiske logik. Formålet er at danne grundlag for en deduktiv analyse af tilsigtede og utilsigtede virkninger. Teorirammen er opbygget af tre typer af teorier, der skal afspejle de tre teoretiske variable, normer, pris og tilgængelighed. Generel sociologisk teori forklarer den normative påvirkning, økonomisk teori forklarer pris-variablen og kriminologisk teori forklarer spørgsmålet om tilgængelighed. Disse teorier kombineres med en række empiriske generaliseringer fra den internationale forskning i kontrol med narkotikamarkeder. Disse generaliseringer er fundet gennem et litteraturstudie i den empiriske forskning i sorte markeder, som bygger på andre metodiske og faglige tilgange, end dem der er primære i afhandlingen. De fundne empiriske generaliseringer bliver herefter yderligere generaliseret med henblik på at relatere til den specifikke danske situation.

Udgangspunktet er en række teorier, der bygger på en antagelse om rationelle, nyttemaksimerende aktører. Dette rationelle subjekt er veletableret i strafferetten (Lernestedt 2002, Becker 1968), narkotikakontrollen (MacCoun *et al.* 2009, Becker, Grossman & Murphy 1991), virkningsanalysen (Merton 1968/1957) og mange kriminologiske teorier (Nagin 1998, Gottfredson & Hirschi 1990, Cornish & Clarke (eds.) 1986), for eksempel Opportunity teori, Offender search teori og Routine activity teori (Brantingham and Brantingham 1993, Cohen and Felson 1979, Felson 1986). I den klassiske kriminologi arbejdede såvel Bentham (1789/1970), Hobbes (1651/1957) og Beccaria (1764/1986) ud fra denne antagelse. Cesare Beccaria (1738-1794) påpegede, at alle individer er udstyret med en fri vilje, hvorefter det står enhver frit at begå kriminalitet eller at lade være (Beccaria 1764/1986). Straffen, dens sandsynlighed, strengthed og hurtighed, antages at udgøre grundlaget for de kriminelle individers adfærdskalkule (Becker 1968), hvorefter *homo penalis* (Borch 2002) og *homo economicus* (Wilk 1996) kan siges at være nært beslægtede.

Herefter følger to nuanceringer af disse teoris antagelser. Nuanceringerne skyldes narkotikamarkedets særegne økonomiske logik. Det er en speciel form for kriminalitet vi har med at gøre. For det første må antagelsen om stringent rationelle aktører nuanceres (Levitt & Venkatesh 2000, Becker, Grossman & Murphy 1991). For det andet er narkotikamarkedet samlet at betragte som en mellemting mellem et almindeligt marked og en kriminel sammensværgelse (Mocan, Rasmussen & Benson 1998, Reuter 1983). Disse omstændigheder medfører, at virkningerne af kontrollen kan forekomme ”kontra-intuitive” (Caulkins & Reuter 2006:3) eller sågar ”perverterede” (Kleiman 1989:109). De utilsigtede virkninger frembyder derfor en særlig analytisk interesse fordi mekanismerne bag dem stadig ikke er grundigt forklarede.

De kategorier af utilsigtede virkninger der fremgår af skema 1, under overskrifterne det sorte marked, opfattelsen af brugerne, geografisk forskydning, policy forskydning og forskydning mellem rusmidler kan forklares med afsæt i syv mekanismer (Feilding et al. 2008:15, min oversættelse):

- Reaktionerne fra deltagerne på det sorte marked (brugere og sælger),
- reaktioner fra personer der ikke er deltagere på det sorte marked,
- markeds kræfterne,
- karakteristika ved udformningen af taktikken,
- karakteristika ved den operative implementering,
- uundgåelige følger af opnåede tilsigtede virkninger, og
- teknologisk tilpasning fra det sorte marked

I det følgende reduceres disse mekanismer til to kategorier af forklaringer:

- reaktioner fra brugerne og
- reaktioner fra sælgerne

Disse to forklaringskategorier udspecificeres på de gennemgående variable: normer, pris og tilgængelighed. Disse variable udgør de teoretiske udmøntninger af kontrolskiftets tre niveauer, strategi, taktik og implementering. Det overordnede strategiske opgør med normaliseringen af cannabis forklares med overvejende sociologiske teorier om den formelle sociale kontrols virkninger. Det taktiske skifte til forbrugsreduktion forklares med udgangspunkt i økonomisk teori om pris. Implementeringen forklares med kriminologisk teori om tilgængelighed. Udgangspunktet er i en enkelt disciplins teoretiske bidrag, men den endelige teoretiske analyse er interdisciplinær.

Normer

Fra et myndighedsperspektiv er narkotikakriminalitet et normbrud, der truer samfundets sammenhængskraft (Christie & Bruun 1985/1996, Durkheim 1902/2000). I gennemførte lovændringer i analyseperioden henvises der således løbende til retsfølelsen (Ryberg 2006, artikel I). Krænkelsen af retsfølelsen skyldes, at cannabisbrugerne udviser en despekt for loven og herigennem indirekte statuerer et dårligt eksempel (Kaplan 1975). Cannabissælgerne undergraver samfundets meritokratiske struktur på grund af deres kriminelle formuer og systematiske foragt for gældende ret (Kleiman 1992). Opgøret med normaliseringen af cannabis og bekræftelsen af retsfølelsen vurderes at være tungtvejende målsætninger for skiftet i cannabiskontrollen. Dette aspekt af problemstillingen er ikke behandlet grundigt i afhandlingens artikler, fordi påvirkning af normer er svære at måle empirisk. Nedenfor frembydes derfor et bud på en teoretisk diskussion.

Overordnet forklares spørgsmålet om normalisering og retsfølelsen som et samspil mellem afvigelse, social kontrol og solidaritet (Durkheim 1902/2000, 1895/2000). Den skærpede formelle sociale kontrol med køb og salg af cannabis antages at være begrundet i to typer af normative forandringer. For det første diskussionen om retsfølelsen. Salg og besiddelse af cannabis er ulovligt lige som de andre euforiserende stoffer, forbuddet er blot ikke blevet håndhævet lige så intensivt. Den åbenlyse handel med cannabis på Christiania kan i dette lys ses som et udtryk for en "lovløs" tilstand, det vil sige "anomisk" i Durkheims terminologi (1902/2000:35). Når forbruget af cannabis samtidig forekommer at være ved at blive normaliseret fortolkes dette af lovgiver som en ubalance mellem den sociale kontrol og afvigelse. Denne ubalance risikerer at gå ud over samfundssolidariteten fordi den krænker retsfølelsen. Med en intensivering af kontrollen kan en ny balance etableres, med et lavere niveau af afvigelse.

Fordi der er tale om en *balance* mellem tre variable – afvigelse, kontrol og social solidaritet – kan opfattelsen af ubalance derfor også skyldes en forskydning i en anden variabel. Durkheim (1902/2000) forklarede, hvordan en øget følsomhed fra myndighedernes side overfor afvigelse ligeledes vil fordre øget social kontrol. Altså at der skal mindre til for, at myndighederne vurderer at den sociale solidaritet er truet. Denne diskussion om en eventuel opprioritering af statens beskyttelsesbehov på bekostning af borgernes retssikkerhed er berørt i artikel I (Garland 1996, Dalberg-Larsen 1984, Lernestedt 2002, Henrichsen 2001). Her er pointen at en ubalance ikke behøves kun at skyldes én variabel. Tvært imod kan en samtidig udvikling indenfor flere af variablene udmøntes i en selvforstærkende social proces.

Den sociale solidaritet kan ikke eksistere i abstrakt form (Durkheim 1895). Myndighederne kan konkretisere de accepterede normer på to måder. For det første ved at fjerne de kriminelle personer fysisk og herigennem ligeledes bekræfte de ikke-kriminelle segmenter af befolkningen i, at en lovlydig livsførelse er bedst (Christie & Bruun 1985/1996, Balvig & Krarup 1991, Dalberg-Larsen 1989, Hauge 1990). For det andet ved

at kommunikere fordømmelsen gennem selve kriminaliseringen og hermed afskrække potentielle kriminelle med trusselen om straf. Den formelle sociale kontrol er derfor både fysisk og normativ, straffende og stemplende (Acevedo 2008), generel- (Kaplan 1975) og speciel præventiv (MacCoun *et al.* 2009), og gengældende (Walker 1991, Kleiman 1992, Becker 1968).

Merton (1938) videreudviklede anomie-teorien til en teori om "strain". Modsat Durkheim helhedstænkning argumenterede Merton (1968) for en "middle-range" teori. Fordelen ved en middle-range teori er at den ikke er forpligtet på et overordnet sammenhængene teoriapparat om samfundets beskaffenhed. Hermed kan de empiriske data bedre stå på egne ben uden at skulle underlægges en begrænsende fortolkning med henblik på at passe ind i en fortolkningsramme. For Merton kan kriminalitet og anden social afvigelse forklares med, at der i dele af befolkningen opleves en konflikt mellem det anerkendte makro-kulturelle mål om økonomisk succes og den enkeltes vurdering af egen mulighed for at opnå dette gennem etablerede og legale kanaler. Konsekvensen er, at nogle borgere foretager "afvigende tilpasninger" i forhold til mål og midler (1968/1957:185ff). Merton skitserer fem typer af afvigende tilpasninger, hvoraf småsalg af cannabis kan betegnes som en "innovativ tilpasning". Det makro-kulturelle mål om velstand accepteres, men de lovlige, institutionaliserede midler forkastes til fordel for indkomstgenererende kriminalitet. Brugere har ikke noget tilsvarende økonomisk incitament som sælgerne, men deres adfærd kan stadig forklares som et udslag af en tilpasningsmekanisme. Brugernes gevinst består i at opnå en rus, hvilket, sat på spidsen, kan beskrives som en "retreatist adaptation" (Mertons 1968/1957:207-209). Disse to tilpasningsmekanismer illustrerer at brugere og sælgere har forskellige normer og vil reagere forskelligt på myndighedernes kontrol og påvirkning af normer. Myndighedernes normative fordømmelse skal derfor forklares i forhold til sælgere og brugere, såvel som konkret og mere abstrakt.

Sælgernes begrænsede rationalitet

De tilsigtede virkninger ved en normativ fordømmelse af cannabissælgere er, at afskrække dem og bekræfte retsfølelsen i at narkotikasalg bliver straffet. Som bemærket i indledningen til sammenfatningen er det begrænset, hvad der vides om udbudssiden af cannabismarkedet. Indledningsvis antages det derfor, at cannabissælgeres reaktion på kontrol minder om narkotikasælgere generelt, hvorom der vides mere. Etnografisk og kvalitativ forskning har vist, hvordan der udover motivationen med økonomisk vinding ligeledes indgår et socialt netværkselement (Desroches 2005, Lalander 2009, Sandberg 2008, Brå 2005, Caulkins *et al.* 1999). Denne kombination af at både agere nyttemaksimerende såvel som socialt gør, at der må frembydes forklaringer på de sociale og kulturelle omstændigheder, der omgiver distributionen. Sådanne forklaringer findes indenfor den symbolske interaktionisme (Blumer 1969, Becker 1963), fænomenologien (Katz 1988) og subkulturstudier.

Disse subkulturelle teoretiske perspektiver er det bærende element i resultater fra etnografisk forskning i New Yorks gademarkeder for narkotika (Golub & Dunlap 2006, 2005a, 2005b, Johnson *et al.* 2006). Distributionen af forskellige illegale rusmidler fandtes at have tilknyttet hvert sit sæt af specifikke subkulturelle normer. Cannabissælgerne fandtes således generelt, at tage afstand fra vold og anden asocial adfærd, til dels på grund af en eksplicit afstandtagen til de foregående generationer af heroin- og crack-sælgere. Derudover er der fællestræk, der følger af, at det er en kriminell aktivitet. Den subkulturelle ”respekt”, som Lalander (2009) beskriver blandt små-sælgere af heroin, er på mange måder bundet op på de samme normer, som Sandbjerg og Pedersen finder hos cannabissælgere på gadeplan i Oslo (2008, 2006). Økonomisk vinding er en fællesnævner, men ligeså er ønsket om selvrespekt indadtil og gaderespekt udadtil. Balancen mellem de netværksorienterede sociale normer og den nyttemaksimerende adfærd antages med Desroches (2005) og Brå (2005), at være betinget af pågældendes placering i distributionsstrukturen (Wagstaff 1989). Desto lavere placering, desto højere grad af normer fra det sociale netværk og desto lavere grad af forretningskalkule.

For nærværende antages det derfor, at småsælgere af cannabis *er* nyttemaksimerende rationelle individer, der responderer på truslen om straf, *men* under en ”begrænset rationalitet” (Levitt and Venkatesh 2000:758, Caulkins & MacCoun 2003, 2005). Den begrænsede rationalitet kan forklares med deres deltagelse i et socialt netværk med egne normer præget af aktivitetens innovative tilpasning (Merton 1968/1957). Samlet set er den teoretiske vurdering derfor, at sælgere af cannabis vil være sværere at afskrække med formel social kontrol end en hypotetisk gennemsnitlig kriminell, af tre grunde. For det første fordi de agerer sammensat og ikke stringent økonomisk nytteoptimerende. For det andet fordi de, som en del af et netværk, har adgang til kriminell erfaring og andre fælles ressourcer, der bidrager til viden om at omgå myndighedernes kontrol (artikel IV). For det tredje fordi der eksisterer et afvigende normsæt i netværket, der bekræfter sælgerne i at deres innovative tilpasning er acceptabel adfærd. I forhold til de tilsigtede virkninger vil den teoretiske vurdering være at sælgerne er svære at afskrække med trusselen om straf og derfor må fysisk fjernes for at bekræfte retsfølelsen.

Brugernes subkulturelle normer

Den tilsigtede virkning med en normativ fordømmelse af cannabisbrug er en prævalensreduktion og mere generelt at bidrage til opgøret med normaliseringen af cannabis. Den enkelte brugers motivationer for at bruge cannabis er ikke afgørende i denne sammenhæng. Det afgørende er, at brugen af illegale rusmidler kan analyseres som en rationel aktivitet under let modificerede forudsætninger (Grossman, Chaloupka & Anderson 1998, Becker, Grossman & Murphy 1991). Disse forudsætninger omhandler, at brugerne er splittede mellem at være en ”farsighted planner” og en ”myopic doer” (Graham & Isaac 2000:392). Det

antages, at de anerkender, at deres "retreatist adaptation" (Merton 1968/1957) ikke er fornuftig på lang sigt, men her og nu vil de ikke ændre adfærd.

May *et al.* (2007) og Erickson (1980) fandt gennem etnografisk forskning, at sanktionerede cannabisbrugere typisk opfattede deres straf som uberettiget. De opfattede ikke selv cannabisbrugen som en afvigende aktivitet. I en strafferetlig terminologi er cannabisbrug fra brugernes perspektiv at betegne som *mala quia prohibita*, en handling der er forkastelig fordi den er ulovligt, snarere end *mala per se*, forkastelig på grund af handlingens objektive iboende egenskaber (Greve 1999). Det største problem hermed er, at oplevelsen for de straffede cannabisbrugere dannede grobund for en mere vidtrækkende mistillid til politiet. Becker (1963) beskrev dette som den negative specialpræventions interaktionistiske karakter, svarende til Sykes & Matza's (1961:714) "condemning the condemners", jævnfør et socialt læringsperspektiv (Akers 1990).

Cannabisbrugernes egen holdning er sekundær i denne sammenhæng. Adfærden anses for afvigende, fordi den i lovgivningen defineres som afvigende, jævnfør Goffmans (1963:32) "moraliske karriere". I yderste konsekvens kan denne negative spiral risikere at øge cannabis prævalensen gennem psykologiske og sociale mekanismer. Prævalensen blandt yngre brugere kan stige som følge af en "forbuddene frugt" virkning (MacCoun 1993:504), mens de tungeste brugere potentielt kan befrygtes at intensiverer deres forbrug når de marginaliseres - og marginaliserer sig selv.

Formel fordømmelse af en "primær afvigelse" (Lemert 1951) risikerer at blive en selvforstærkende negativ spiral af gensidig mistillid mellem myndighedernes og cannabisbrugere (Ferrel, Hayward & Young 2008, Erickson & Fischer 1997). Acevedo (2007) påpeger med afsæt i en post-strukturalistisk tilgang, hvordan denne modvilje gør, at myndighederne "konstruerer" cannabisbrugere som en gruppe, der skal disciplineres ud af deres lovløshed. Et af Acevedos (2007) eksempler, som kan findes i Danmark, er at regeringens Regeringen (2003) og i Københavns Politis årsberetninger (2009, 2008) konsekvent benævner cannabisbrugere som "misbrugere". Dette konfliktforhold til myndighederne gør potentielt den normative afskrækkelse ineffektiv, fordi der opbygges mistillid.

Et godt eksempel herpå er en nylig diskussion, der blandt andet involverede cannabis' placering på listerne over illegale rusmidler. Positionerne i diskussionen repræsenteres nedenfor ved henholdsvis Nutt *et al.* (2009) og Caulkins & Menefee (2009). Nutt *et al.* (2009) argumenterer for det kontraproduktive i at kommunikere normative standpunkter gennem de officielle lister. I forlængelse heraf kan man argumentere at en person, der er afhængig af nikotin kan være ligeså afhængig som en, der er afhængig af heroin, og at et dødsfald som følge af alkohol er ligeså meget et dødsfald som et, der skyldes kokain (Kleiman 1992). Faldgruben er, at myndighedernes signaler står i for skarp kontrast til brugernes egne erfaringer. Dette misforhold risikerer at få en afsmittende effekt, hvorefter myndighedernes advarsler angående andre rusmidler mister troværdighed. Nutt blev efterfølgende sat af bestallingen (Shapiro 2009). De utilsigtede

virksomheder kan i forlængelse af dette argument være en forskydning til andre rusmidler (Kleiman 1989), og stigmatisering af brugerne (artikel V, Moeller 2010).

Caulkins & Menefee (2009:11) argumenterer på den anden side, at misforholdet mellem objektive skader og offentlighedens bekymring er berettiget, fordi det afspejler ”stabile præferencer”. Vores viden om de illegale rusmidler er noget mere begrænset end for alkohol og tobak. Alle kender nogen, der drikker for meget og kan genkende symptomerne, men langt fra alle ved, hvordan en med et problematisk cannabisforbrug ser ud og hvad dette i øvrigt indebærer. Vores bekymringer er ikke altid objektivt rationelle i forhold til en risiko for dødsfald. Caulkins og Menefee (2009) fremhæver, hvordan mange mennesker er mere bange for at flyve end at køre bil, selvom sidstnævnte medfører fyre gange flere dødsfald per kilometer. Deres argument er mest relevant for de bekostelige stoffer, det vil sige ikke så meget for cannabis, men argumentet indeholder kimen til en vigtig konstatering. Narkotikakontrollens normative elementer er rationelle og berettigede i en overordnet optik, der inkluderer præferencer og ikke kun skader.

Opsamling

Fra det ovenstående fremstår herefter to aspekter som modarbejder effektiviteten af myndighedernes indsats med normativt at fordømme cannabis brug og småsalg. For det første er cannabisbrug blevet et massefænomen. Med de nuværende prævalensrater værende historisk høje, bliver myndighedernes mulighed for at påvirke de tilknyttede normer sværere. Alt andet lige er det sværere at påvirke præferencerne hos mange end hos få (Caulkins & Reuter 2006). For det andet det refleksive element. Brugere reagerer ikke snævert på myndighedernes normative påvirkning. Der er en mangfoldighed af faktorer, der medvirker til at forme opfattelsen af rusmidler (Golub & Dunlap 2005a, Caulkins & Reuter 1997). Brugernes adfærd betinges af et reciprok forhold til myndighedernes kontrol, hvilket i sidste instans knytter an til Becks (1999:117) ”reflexive cosmopolitization”. Det antages derfor ud fra det ovenstående, at den enkelte bruger ikke vil reducere sit forbrug og at sælgerne ikke vil høre op med deres kriminalitet alene på grund af den øgede normative fordømmelse af deres handlinger. Omvendt, men samtidig, betragtes det som en utilsigtet virkning at brugerne stigmatiseres.

Pris

Når myndighederne skærper straffniveauet bliver det mindre attraktivt at sælge og bruge cannabis. Forholdet mellem gevinst og sanktion antages med kriminologisk kontrolteori at kunne forme adfærd (Hirschi 1969, Andenæs 1974). I økonomisk teori kan de tilsvarende betragtninger indeholdes i begrebet ”pris” (Reuter and Kleiman 1986:298, Reuter 1984). Med afsæt i variabelen pris frembyder økonomisk forskning et sammenhængende teori- og begrebsapparat, der kan bruges til at forklare reaktioner på såvel aktor- som

markedsniveau. Desuden skærper økonomisk teori blikket for den mangfoldighed af faktorer, der påvirker et sort marked (Caulkins & Reuter 2006, Rasmussen & Benson 1994).

I henhold til økonomisk teori antages det indledningsvis, at når prisen på cannabis stiger vil efterspørgselen falde ved marginen. Det vil sige, at det er ikke forudsat, at den enkelte bruger reducerer sit forbrug som følge af en prisstigning, men samlet set vil et fald finde sted. Prisen på en vare er betinget af både udbud og efterspørgsel og derfor af markedet. På det generelle niveau er der enighed om at, narkotikamarkeder er markeder i neo-klassisk økonomisk forstand (UNOCD 2006, Dwyer & Moore 2009, Caulkin & Reuter 2003). Et marked er defineret af følgende elementer (Wilk 1996):

- Markedet er i ligevægt hvor prisen tilfredsstiller såvel udbud og efterspørgsel
- Anonyme købere og sælgere konkurrerer om begrænsede ressourcer
- Aktørerne har de fornødne oplysninger til at handle nyttemaksimerende
- Subjekterne bryder sig ikke om risiko

Indenfor andre faglige discipliner har markedsbegrebet en bredere betydning. Ifølge Murji (2007:784) er et marked i sociologisk forstand en "arena of calculated social relations" og i kriminologisk forstand et "realm of illegal behaviors and transactions". Ved at fremhæve det transaktionelle understreges det, at markedet ikke er betinget af udbuddet eller efterspørgselen, men af et samspil mellem de to (Dorn & South 1986).

Pris – cannabissælgeres risiko og prisfastsættelse

Den altoverskyggende tilsigtede virkning af øget kontrol er at øge sælgernes risiko (Reuter & Kleiman 1986). Ved at øge risici følger den tilsigtede virkning, at sælgerne opgiver deres ævred, fordi indtjening og risiko ikke længere står i et fornuftigt forhold til hinanden. Den sekundære tilsigtede virkning er en prisstigning. Der er indregnet en "risikopræmie" (Reuter & Kleiman 1986:303) i prisen på illegale rusmidler, som kompenserer for potentiel svie, smerte og mistet indtægt i forbindelse med et eventuelt fængselsophold (Caulkins & Pacula 2006, Caulkins & Reuter 2003). En stigning i kontrollen vil derfor, i første omgang, teoretisk set blive imødegået med en højere risikopræmie. Denne sammenhæng mellem risiko og priser er fundamentet i den teoretiske standardmodel for kontrol med narkotikamarkeder (Reuter & Kleiman 1986, Pacula *et al.* 2007). Teorien er et forsøg på at skræddersy den neo-klassiske økonomis markedsmodel til narkotikamarkedet ved at integrere en række behavioristisk nuancer i forhold til spørgsmålet om risikoaversion (Reuter & MacCoun 1996, Kleiman 2009). Teorien er en udvikling af Becker (1968), der analyserede forholdet mellem kriminalitet, sanktioner, sanktionernes seriositet, deres sikkerhed og hurtighed.

Det antages derfor indledningsvis, at skærpet kontrol medfører en prisstigning. Problemet er, at der med en prisstigning følger tre typer af utilsigtede virkninger. For det første skubber sælgeren rutinemæssigt

prisstigningen videre til brugerne, som ikke antages at være særligt prisfølsomme på kort sigt. I forlængelse heraf antages den samlede værdi af markedet derfor at stige (Kleiman 1989). For det andet vil denne kombination af højere profit og højere risici tiltrække mere risikovillige sælgere. Teoretisk set bliver markedet derfor mere voldeligt. For sælgere af cannabis på et marked, hvor prisfastsættelsen antages at være fri (Wagstaff 1989, Reuter 1983), er parathed til at udøve vold derfor en konkurrenceparameter og ressource (Hough & Natarajan 2000, Brå 2005). Spørgsmålet om brugen af ”systemisk vold” (Goldstein 1985:147, Friman 2009, Andrea & Wallman 2009) i cannabismarkedet er særdeles interessant og relevant for København, men er kun kort behandlet i afhandlingen (artikel III). Dette skyldes en antagelse om, at volden i narkotikamarkeder udspringer af de højere distributionsniveauer (Coomber & Turnbull 2007, Desroches 2005) og derfor ligger udenfor afhandlingens fokus på småsalget. For det tredje vil de højere profitrater teoretisk set tiltrække flere sælgere. Konkurrencen mellem sælgerne bliver derfor hårdere, hvilket kan medføre den kontraintuitive virkning at øget kontrol på længere sigt faktisk medfører lavere priser (Caulkins & Reuter 2006).

Brugernes fulde pris

Hvorvidt en prisstigning i praksis vil reducere den enkeltes cannabisforbrug er et sammensat spørgsmål. Den enkelte brugers reaktion på en prisstigning kan begrebsliggøres som priselasticitet. Hvor mange procent mindskes efterspørgselen når prisen stiger ti procent? Becker, Grossman & Murphy (1991) analyserede det teoretiske fundament på baggrund af elasticiteten for legale rusmidler. Williams (2004), Wilkins *et al.* (2005), og Pacula *et al.* (2007) har empirisk analyseret elasticiteten for forskellige cannabisbrugersegmenter. Resultaterne af de empiriske undersøgelser er i grove træk identiske og i overensstemmelse med de teoretiske antagelser. Der fandtes ingen forbindelse mellem den formelle tilknyttede straf og brugen af cannabis. Kontrollens virkning på forbruget er primært betinget af håndhævelsesintensiteten. Risiko for straf er mere afskrækkende end straffens størrelse, generelt set, men priselasticiteten er individuelt betinget. Pacula *et al.* (2007) fandt at risikoen for straf er afskrækkende for personer over 25 år er, mens personer under 25 år er følsomme overfor en prisstigning. Samlet set vil såvel en intensivering af kontrollen som en skærpelse af den formelle straf derfor reducere forbruget, men for forskellige segmenter af brugere.

Prisen på cannabis bør i forlængelse heraf rettelig forstås som en ”fuld pris” (Rasmussen & Benson 1994:5, Grossman, Chaloupka & Anderson 1998). Med fuld pris henvises til at der medtænkes indirekte økonomiske omkostninger og ikke-monetære omkostninger i anskaffelsesprisen. De ikke-monetære omkostninger er sociale konsekvenser af stemplingen afledt af en strafferetlig sanktion (Erickson 1980) og de indirekte økonomiske omkostninger er reduktionen af fremtidig indtjeningsmuligheder afledt af en plettet straffeattest (Moeller 2010). Dette indebærer yderligere, at virkningerne af kontrollen er subjektivt betinget. For det første fordi trusselen om straf medieres af individets vurdering af egen risiko for at blive taget. Generelt

syntes unge mænd at lide under et kognitivt brist der udmøntes i en såkaldt optimisme bias (Caulkins & MacCoun 2003), det vil sige en tendens til at undervurdere egen risiko samtidig med at have et realistisk billede af andres. Dette ligger i forlængelse af Hirchi's (1969) teori om impulsivitet og selvkontrol. For det andet afhænger vurderingen af synet på fremtidig indtjeningspotentiale, jævnfør Merton's strainteorier (1968/1957). Hvis man ikke forventer at kunne opnå økonomisk velstand er man mindre tilbøjelig til at lade sig afskrække fra at deltage i kriminelle handlinger. Økonomer rummer denne kalkule i begrebet "opportunity costs" (MacCoun 1993:501, Reuter & MacCoun 1990, Wilkins *et al.* 2005, Caulkins & Pacula 2006, Caulkins & MacCoun 2003). I teorien kan kontrollens afskrækkende virkning derfor siges at være betinget af en række individuelle variable. Disse kan opstilles som teoretisk priselasticitetsmatrice med elementerne køn, alder, social status, cannabisforbrug og selvkontrol. Mænd med en relativt lav alder og et højt forbrug vil have den højeste risikovillighed og dermed laveste priselasticitet, og så fremdeles.

Opsamling på prisen

Virkningerne af den skærpede kontrol intensitet, som belyst ved økonomisk teori og prisvariablen, kan herefter opsummeres som følger. Kontrollen øger de tilknyttede risici for sælgere såvel som brugere. Den tilsigtede virkning, som kan opnås, er, at sælgerne forlader markedet og at brugerne køber mindre cannabis. Problemet er at der følger en række utilsigtede virkninger af denne omstillingsproces. Den første utilsigtede virkning følger af det sorte markedes tilpasningsevne. Når nogle sælgere fjernes eller skræmmes væk, vil andre sælgere tage over, begrebsliggjort som "the problem of replacement" (Kleiman 1997:8). De nye sælgere vil være karakteriseret ved at være mere risikovillige, hvilket kan komme til udtryk på flere måder for eksempel ved accept af et lavere indtjeningsniveau (artikel IV). Den næste utilsigtede virkning er, at brugere og sælgere søger væk fra de steder, hvor politiet patruljerer mest intenst, det vil sige en geografisk forskydning og spredning af markedet (artikel III, IV, V). Endelig vil prisstigningen på cannabis svare til et relativt prisfald på cannabissubstituttet, øl (Pacula *et al.* 2007, Kleiman 1989, Bloomfield *et al.* 2010).

Tilgængelighed

I dette afsnit gennemgås spørgsmålet om tilgængelighed med udgangspunkt i kriminologisk teori. Et vigtigt delmål for kontrolindsatsen er, at skabe afstand mellem sælgere og potentielle købere, det vil sige, at mindske tilgængeligheden (Caulkins & Reuter 2009). Den primære tilsigtede virkning hermed er, at det bliver sværere for de uerfarne brugere at anskaffe cannabis. Den anden tilsigtede virkning er, at handlen bliver mindre synlig for offentligheden og dermed mindre krænkende for retsfølelsen.

Adgang eller sikkerhed

Eck (1995) beskriver gademarkeder for illegale euforiserende stoffer som værende primært karakteriseret ved deres vægtningen af hensynet til henholdsvis adgang og sikkerhed. Sælgerne er interesseret i at undgå politiets kontrol, men er samtidig interesseret i at være let tilgængelige for køberne. Politi og sælgere indgår i en konstant "war of attrition" (Curtis & Wendel 2007:872). Denne udmattelseskamp angår transaktionernes synlighed og de tilknyttede risici (artikel IV). Såvel Eck (1995) som Curtis og Wendel (2007) fremdrager den rutineprægede (Cohen & Felson 1979, Felson 1979) karakter, som denne kontrol med gademarkeder for narkotika har antaget. Sælgerne kan på kort sigt omstille sig ved at øge deres sikkerhedsniveau eller ved at flytte salget geografisk. Dette vil være en tilsigtet virkning i sig selv, selv om det ikke løser problemer på længere sigt. Det er en gevinst at flytte problemerne fordi det hermed fremgår at myndighederne griber ind over for de lukrative lovovertrædelser (Kleiman 1992, Garland 1996), jævnfør at intensivering af kontrollen betragtes som en tilsigtet virkning i sig selv. Det er oplagt, at det er bedre for retsfølelsen at hverken brug eller salg af cannabis foregår i det åbne. Hvad angår selve brugen er der et smitteargument, som findes i tysk strafferet, hvor det er en skærpende omstændighed at indtage cannabis i nærheden af skolebørn og soldater (Papendorf 1995). Harcourt & Ludwig (2007) og Shepard & Blackley (2005) lavede statistisk analyse af politiindsats i New York rettet mod synlig brug af cannabis i det offentlige rum. Formålet med at øge kontrollen med synlig cannabisindtagelse var, at dette ville have en positiv afledt virkning i forlængelse af Broken Windows teorien (Wilson and Kelling 1982), altså at andre former for lovovertrædelser ligeledes ville blive reduceret.

På lidt længere sigt kan sælgerne justere vægtningen mellem sikkerhed og adgang ved at sælge under andre former. Gademarkeder for narkotika kan med fordel differentieres i henhold til deres tekniske og sociale organisation (Curtis and Wendel 2000), ligeså i København (Møller 2008a, artikel IV). På denne måde er tilgængeligheden af cannabis en problemstilling, der er parallel til prisen på cannabis. Når tilgængeligheden reduceres vil substitution til andre stoffer forekomme desto mere attraktive. Disse rationaler genfindes i andre mere veletablerede kriminologiske teorier som Situational Crime Prevention, Opportunity teori og Offender search teori (Brantingham and Brantingham 1991, 1993). Fælles for disse teorier er fokus på, hvordan konkrete lokale muligheder kan forebygge og besværliggøre kriminelle handlinger som led i kontrolindsatsen. Ifølge disse teorier er det mere kriminalitetsforebyggende for politiet at anlægge en proaktiv forebygning frem for den traditionelle model med at opdage forbrydelser og efterfølgende retsforfølge dem.

Brugerne og markedet

Der hersker ikke enighed blandt forskere om, i hvilken grad myndighederne kan reducere forbruget af cannabis ved at begrænse tilgængeligheden. Nogen mener at et højt kontrolniveau samlet set gør mere skade

end gavn (Nadelmann 1989), mens andre mener at en friere tilgængelighed øger antallet af personer, der bruger cannabis (MacCoun & Reuter 1997). Andre igen mener ligefrem at kunne vise at øget kontrol øger antallet af brugere (Poret 2003). Den dominerende opfattelse i forskningen på området er, at kontrollen gennem påvirkning af tilgængeligheden kan medvirke til at reducere forbruget, men i begrænset omfang (Reinarman 2004, May & Hough 2004, MacCoun & Reuter 2001, Korf 2002, Feilding *et al.* 2008).

En utilsigtet virkning ved at handelen foregår mere skjult er, at det er sværere for myndighederne at have et overblik over om der sælges andre euforiserende stoffer end cannabis. I den traditionelle lempelige danske cannabiskontrol var det et centralt argument, at det var nemmere at holde markederne for cannabis og hårde stoffer adskilt. Det var Københavns politis opfattelse, at markedet på Christiania eksklusivt var for cannabis og ikke hårde stoffer. Ligeledes indikerede de beslaglagte genstande under de mange hashklub lukninger også at der heller ikke her blev solgt hårde stoffer (Københavns Politi 2005). Det vides ikke, hvordan dette vil udvikle sig på længere sigt. Risikoen for at der vil ske en sammenblanding er til stede, jævnfør de nye sælgeres højere risikovillighed. Ret beset er det dog kun en teoretisk mulighed.

Opsamling på tilgængeligheden

Mere afgørende og problematisk er, at vi faktisk ikke ved, hvor danske cannabisbrugere får deres cannabis fra. Ved at fokusere på markedsperspektivet overses en mangfoldigheden af forskellige udvekslingsformer (Dwyer & Moore 2009, Coomber & Turnbull 2007). Caulkins & Pacula (2006) fandt i deres populationsbaserede surveyundersøgelse at knap 40 % af cannabisbrugerne havde betalt penge for deres seneste anskaffelse. Wilkins og Sweetser (2006) fandt tilsvarende tal i New Zealand. Coomber & Turnbull (2007) fandt at andelen af de yngste brugere, 11 til 19 år, der betaler for cannabis var meget lille, men stigende med alderen. Der er belæg for at tro at andelen der modtager cannabis gratis i Danmark, af flere grunde ikke er tilsvarende stor som i disse lande. For det første fordi vi – med politiet – antager at det meste cannabis i Danmark er hash smuglet fra Marokko (Rigspolitiet 2008). Det er oplagt at antage, at denne hash har et kommercielt sigte. For det andet er det danske klima ikke på samme måde velegnet til at dyrke marijuana, som det er mere oplagt at dele gratis ud til venner og bekendte (UNODC 2006). En interessant mulig udvikling er, at omfanget af indendørs dyrket cannabis vil få en større markedsandel i Danmark i sammenligning med hashen fra Marokko. Det indendørs dyrkede cannabis ville være billigere at bringe til markedet, i sær i lyset af den intensiverede kontrol, og vil derfor potentielt ændre balancen mellem cannabisprodukter på det danske marked. Dette formodes at være sket i flere andre Europæiske lande (EMCDDA 2007). Dette spørgsmål ved vi ikke nok om. Med den nuværende registreringspraksis, hvor der ikke skelnes mellem forskellige typer af cannabis i beslaglæggelsesstatistikken, har en bedre analyse af denne problemstilling lange udsigter i Danmark.

Resultater

I det følgende beskrives de forefundne tilsigtede og utilsigtede virkninger, som indeholdt i afhandlingens fem artikler. Rækkefølgen af artiklerne følger opbygningen fra metodeafsnittet, jævnfør retsreglernes kredsløb. Artikel I fokuserer på målsætningerne, artikel II på implementeringen, artikel III på det sorte markeds reaktion på kontrollen, og artikel IV og V på forskellige typer af virkninger.

Artikel I

Kontrolregimer og narkotikapolitik: hvordan balanceres borgernes velbefindende og selvbestemmelse? i Frank, V. A. & Dahl, H. (red.). *Illegale rusmidler og kriminalitet*. Aarhus Universitetsforlag (accepteret til publicering).

I den første artikel beskrives indholdet af de syv lovændringer, der er foretaget i perioden 2001-2007 med henblik på at etablere målsætningerne. Flere af lovændringerne angår specifikt småsalg af cannabis, men det er først når de ses i sammenhæng det fremgår, hvordan de spiller sammen. En skærpelse af strafferammen i en én lovændring medfører udvidede indgrebsmuligheder for politiet under efterforskningen i henhold til en anden lovændring. Samlet set betegnes ændringerne i retstilstanden, som et skifte i kontrolregime. Begrebet kontrolregime defineres som den konkrete udmøntning af narkotikakontrollen og beskrives i henhold til tre variable: farlighed, småsalg og mængde. Denne beskrivelse bruges til to ting. For det første at illustrere hvordan den formelle ændring i kontrolregimet i praksis er af begrænset rækkevidde. Den vigtigste lovændring består i at opponalisere cannabisbesiddelse til en bødeforsegelse, hvor det før 2004 takser en advarsel. Det er implementeringens intensitet, der er afgørende i forhold til virkningerne. For det andet sammenlignes dansk cannabisbiskontrol med andre kontrolregimer internationalt i forhold til grad af lempelighed eller repression. Det nye danske kontrolregime er stadig i den lempelige ende.

De forskellige typer af kontrolregimer analyseres i forhold til deres bagvedliggende moralfilosofiske og kriminalpolitiske rationale. En "liberal" moralfilosofi knyttes an til en "normrationel" kriminalpolitik, en "autoritær" med en "kollektivistisk kriminalitetsideologi" og endelig en "nyttmaksimerende" position med et "målrationalt" syn på kriminalpolitikken. Den foretagne ændring i danske cannabisbiskontrol diskuteres afslutningsvis i forhold til spørgsmålet om forskydningen i relationen mellem stat og borger. Effektiviteten i statens beskyttelsesbehov vurderes på det generelle samfundsniveau blevet opprioriteret på bekostning af borgernes retssikkerhed, jævnfør Henrichsens (2000) begrebspar. Ændringen relateres til en række internationale tendenser, som finder deres forklaring i samfundsmæssige forandringer, der ses som karakteristiske for senmoderniteten, og altså ikke en udvikling der er unik for Danmark eller cannabisbiskontrollen isoleret set.

Artiklen har tre væsentlige bidrag til den samlede afhandling. For det første beskrives den ny retstilstand og det vises, hvordan denne relaterer sig til narkotikakontrollens iboende dilemma. For det andet illustreres ændringerne til det internationale niveau med henblik på at illustrere, hvordan retshåndhævelsen er afgørende. For det tredje identificeres ændringen i kontrolregimet som del af en mere overordnet samfundsmæssig udviklingstendens, beskrevet som en forskydning i relationen mellem stat og borger, hvor statens beskyttelsesbehov får større vægt på bekostning af borgernes retssikkerhed.

Artikel II

Hvordan måler man mørketallet for en offerløs forbrydelse? i Frank, V. A. & Dahl, H. (red.). *Illegale rusmidler og kriminalitet*. Aarhus Universitetsforlag (accepteret til publicering).

Forskningsspørgsmålet i artikel II omhandler forholdet mellem kriminaliteten og kontrollen. Det antages teoretisk, at intensiteten af implementeringen er mere afgørende for kontrollens virkninger end ponaliseringsniveauerne i lovgivningen (Becker 1968, Feilding *et al.* 2008, EMCDDA 2009). Kontrollens intensitet er betinget af kriminalitetens omfang (Kleiman 2009). Der frembydes to bud på, hvordan man kan sætte tal på den kriminalitet, der udspringer af småsalg og forbrug af cannabis.

Det første bud tager udgangspunkt i antallet af køb og salg situationer, der blev registreret af politiet ved videoovervågningen af Pusher Street på Christiania. Det andet bud tager udgangspunkt i forbruget af cannabis, som belyst ved tre selvrapporteringsundersøgelser (SUSY, ESPAD og MULD). Disse bud på antal kriminelle gerninger sammenholdes med det årlige antal af cannabisbeslag som fremgår af politiets beslaglæggelsesstatistik. Det anslås at knap en promille af alle køb- og salg situationer på Christiania har resulteret i en sanktion.

Artiklen indeholder yderligere en redegørelse for de tre aspekter af forbruget, som en forbrugsreducerende cannabiskontrol ideelt skal forholde sig til (Caulkins & Reuter 1997): prævalens, kvantitet og værdi. Prævalensraten fremgår af selvrapporteringsundersøgelser. Der består en række validitetsproblemer med disse undersøgelser som diskuteres. For cannabis antages disse data at være relativt pålidelige. Disse data benyttes til at anslå, at der er i størrelsesordenen 8.000 personer med et ”problematiske” cannabisforbrug i Danmark. Med udgangspunkt i Ledermann-distributionen vurderes disse ”problematiske” brugere at stå for omtrent 2/3 af den samlede forbrugte mængde. På denne baggrund estimeres den årlige mængde cannabis, der forbruges i Danmark til knap 20 tons. På baggrund af politiets overvågningsdata anslås at der dagligt kom næsten 10.000 personer for at købe cannabis på Christiania, hvilket svarer til, at der på et år blev solgt næsten ti tons cannabis. Grundet den måde disse køb er fordelt mellem hash og joints svarer dette til en omsætning i størrelsesordenen af en milliard kroner. Disse udregninger er øjebliksbilleder, og kan ikke i sig

selv fortælle noget virkningerne af kontrollen. Til gengæld skaber artiklen et empirisk fundament for den teoretiske diskussion af kontrollens omfang og virkninger.

Artiklen bidrager med fire ting til afhandlingen. For det første estimerer den forbruget udbredelse og brugergruppens segmentering. For det andet estimerer den den samlede årligt omsatte mængde. For det tredje værdien af markedet. For det fjerde mørketallet for køb og salg af cannabis. Tilsammen problematiserer disse fund kontrolindsatsen ved at beskrive karakteren og omfanget af det kriminalitetsproblem kontrollen konfronteres med.

Artikel III

Moeller, Kim. 2009. Police Crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change*, 52 (4): 337-345 (publiceret).

I artikel III beskrives en række virkninger som rydningen af Pusher Street i 2004 afstedkom på cannabismarkedet i København. Virkningerne på markedet forklares ud fra den teoretiske antagelse om narkotikamarkedets økonomiske logik og tilpasningsevne.

Konkret identificeres følgende utilsigtede virkninger: Udskiftning (Kleiman 2005), spredning (Curtis & Wendel 2000), tilpasning (Curtis & Wendel 2007), systemisk vold (Goldstein 1985, Andreas & Wallman 2009, Friman 2009) og potentialet for en policy forskydning (Miron 2005, Shepard & Blackley 2005, 2007).

Artiklen tager udgangspunkt i en antagelse om, at gademarkedet for småsalg af cannabis i København var i en dynamisk ligevægt forud for rydningen af Pusher Street i 2004. Den forudgående periode med et stabilt lavt håndhævelsesniveau havde medvirket til, at markedet på Pusher Street havde opnået en dominerende position. Ligevægtsantagelsen bygger på en teori om at udbud og efterspørgsel over tid vil indfinde sig på et leje, hvor sælgerne er tilfredse med deres indtjening i forhold til deres risiko, og brugerne stadig efterspørger cannabis til den udbudte pris. Denne ligevægt opstår under forudsætning af et stabilt kontrolniveau. Når intensiteten af kontrollen skærpes vil det medføre en omstrukturering af markedet.

De observerede virkninger forekommer som følge af en to typer af markeds-mæssige justeringer, den enkelte sælger og markedet samlet set. Den enkelte sælgers position på markedet vil forandres under et højere kontroltryk, hvilket potentielt åbner for adgang for sælgere med en højere risikovillighed. Samlet set antages den åbenlyse handel at få sværere vilkår trods denne udskiftning af nogle sælgere. Markedsudbuddet består trods den intensiverede kontrol, men i en forandret form.

Artiklen bidrager til afhandlingen ved at introducere den teoretiske forståelse af cannabismarkedet som danner basis for resten af artiklerne. Der ud over beskrives en række empirisk observerede virkninger i forhold til markedet for småsalg af cannabis i København, tilsigtede såvel som utilsigtede.

Artikel IV

Costs and Profits in two Copenhagen Cannabis Markets (Upubliceret).

I artikel IV omhandler udbudssiden af det sorte marked for småsalg af cannabis. Der er rekvireret data Københavns Politis overvågning af to gademarkeder, henholdsvis Pusher Street og Litauens Plads. Analyserne af disse data frembyder øjebliksbilleder af omsætningen, antallet og størrelsen af transaktioner, samt de tilknyttede udgifter og fortjenester i perioderne op til politiaktionerne.

Artiklens analyser er forankret i Kleimans (1989) Learning Curve teori. Kleimans teori tager afsæt i en antagelse om, at erfaring med illegal cannabis distribution er den udslagsgivende faktor i konkurrencen mellem forskellige sælgere på markedet. De to gademarkeder på Pusher Street og Litauens Plads sammenlignes i henhold til tre faktorer, der betinges af erfaring med illegal cannabisdistribution: driftsomkostninger, organisation og profit.

For det første sammenlignes sælgernes udgifter til at aflønne hjælpere, vagter og ”løbere”, samt at indkøbe den cannabis, der sælges videre. Det findes, at disse udgifter var en del lavere per time på Christiania. Dernæst sammenlignes den ”sociale organisering” (Curtis & Wendel 2000) af distributionen ud fra en teoretisk baseret antagelse om at organisationen af narkotikamarkeder udvikler sig til en tiltagende kompleks organisatorisk form over tid. Endelig frembydes overslag på den daglige omsætning i begge markederne. Interessant nok anslås disse at være nogenlunde identiske i størrelsesordenen 32.000-34.000, men der er markante forskelle mellem kompositionen af antal salg og gennemsnitlig mængde solgt per gang. På Christiania anslås det at brugerne i gennemsnit købte for 224 kroner mens det på Litauens Plads anslås til 103 kroner. Det vurderes, at forskellen kan tilskrives en række traditionelle service-kriterier som størrelsen af udvalget og muligheden for mængderabat. Begge aspekter tilskrives størrelsen af markedet på Christiania som igen ses som knyttet an til den løbende akkumulation af erfaring og kriminell kapital. På baggrund af disse data anslås timelønnen for en sælger på Christiania til at have ligget i omegnen af 2.500 kroner i gennemsnit. Dette er et uhørt højt indtjeningsniveau sammenlignet med andre gademarkeder (Sandbjerg & Pedersen 2006, MacCoun and Reuter 1990).

Artikel IV bidrager til afhandlingen med konkrete bud på indtjeningen og organisationen i to gademarkeder. De præsenterede data over antal daglige transaktioner bidrager til at nuancere de forefundne estimater over markedets omfang, fra artikel II. Samlet supplerer artiklen beskrivelsen af markedet i København og

frembyder den hidtil mest detaljerede analyse af organisationen, omkostningsstrukturen og indtjeningen. Alt sammen vigtige konklusioner i forhold til en teoretisk forklaring på kontrollen forventelige virkninger.

Artikel V

Policy Displacement and Disparate Sanctioning from Policing Cannabis in Denmark. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. 11 (2): 135-150.

I artikel V analyseres to konkrete eksempler på mulige utilsigtede virkninger ved den intensiverede cannabiskontrol, henholdsvis en policy forskydning og en skævhed i fordelingen af sanktioner mellem personer af vestlig og ikke-vestlig oprindelse. Analysen af en mulig policy forskydning tager udgangspunkt i Rasmussen og Bensons (1994) ”criminal justice commons” argument. Med begrænsede ressourcer til rådighed vil en intensivering af kontrollen med specifikke typer kriminalitet alt andet lige medføre en nedprioritering af andre. Konkret for cannabiskontrollen i København omhandler analysen spørgsmålet om, hvorvidt intensiveringen af politiets kontrol med småsalg og brugere har hængt sammen med en reduktion i den samlede beslaglagte mængde, fortolket som en nedprioritering af de større sager.

For det første foretages en regressionsanalyse baseret på politiets beslaglæggelsesstatistik for cannabis. Det, der undersøges er, hvorvidt en intensivering af et specifikt område af narkotikakontrollen har indirekte konsekvenser i form af en nedprioritering af andre områder. Det findes, at der for perioden efter 2000, hvor data eksisterer, har været en systematisk sammenhæng mellem stort antal beslag og lille beslaglagt mængde. I forarbejderne til Skærpet Indsats mod Narko (2004) fremgår det at man ikke forventer at der vil være ekstra udgifter forbundet med det ny kontrolregime, ud over fem fængselsceller årligt. Denne antagelse om ressourceneutralitet forekommer lige vel optimistisk i lyset af problemets beskaffenhed. Cannabis værende det mest udbredte rusmiddel, Christiania som et veletableret marked osv. Som artikel V viser, er data på området af så upålidelig en karakter at analysen indtil videre må arbejde med indirekte indikatorer.

I artikel V undersøges det for det andet, hvordan de strafferetlige sanktioner har været fordelt på personer af ikke-vestlig oprindelse og personer af dansk oprindelse. Denne del af analysen er baseret på observationer fra tilsvarende intensiverede kontrolindsatser rettet mod cannabis besiddelse i USA og England. Det findes, at der er en systematisk overrepræsentation af personer af ikke-vestlig oprindelse, men at denne er at forklare med udgangspunkt i Holmbergs (2000) begreb om typologisk skyld. Det anføres, at dette er et typisk mønster ved pro-aktivt politiarbejde på gadeplan internationalt. Ikke desto mindre er det en utilsigtet virkning ved intensiveringen af kontrollen. De afledte skader ved en strafferetlig sanktion er mere alvorlige for allerede marginaliserede personer. Dette spørgsmål konstateres i artikel V, men uddybes ikke da det ligger udenfor afhandlingens problemstilling. Disse videre konsekvenser er beskrevet og diskuteret andetsteds (Moeller 2010).

Opsamling af resultaterne

Nedenfor samles der op på afhandlingens resultater. Hvad har været de tilsigtede og utilsigtede virkninger af det ny cannabis-kontrolregime i København? Som beskrevet i afsnittet om undersøgelsens baggrund og problemstilling er det et gennemgående problem at de tilsigtede virkninger samtidig medfører afledte utilsigtede virkninger. Resultaterne præsenteres derfor i henhold til de konstruerede par af virkninger der er indeholdt i skema 1. Ideen bag opstillingen af disse begrebspar er at de afspejler de forskellige niveauer af delmål indeholdt i den ændrede cannabiskontrol. Det vil sige fra den mest overordnede strategiske hensigt om at påvirke den normative opfattelse af cannabis og reducere forbruget, videre til den mere konkrete taktik om at gøre dette ved at hæve den ”fulde pris” for køb og salg af cannabis. Endelig beskrives hvordan det er lykkedes at mindske tilgængelighed af cannabis gennem implementeringen af det ny kontrolregime på gadeplan.

Først diskuteres hvordan opgøret med ”normaliseringen” af cannabis medfører en mere negativ opfattelse af brugerne. For det andet hvordan den tilsigtede virkning med at reducere forbruget medfører tilpasninger af det sorte marked. For det tredje hvordan mindre synlige transaktioner følges med en geografisk forskydning af markedet. For det fjerde hvordan omlægningen af narkotikakontrollen medfører en policy forskydning. Cirkelen sluttet analytisk med en pointering af hvordan kontrollen potentielt medfører en forskydning til andre rusmidler. Pointen er at understrege, at cannabiskontrollen indgår i en større sammenhængende problemstilling omhandlende unges brug af rusmidler, kriminaliserede såvel som lovlige.

Opgør med ”normalisering” og opfattelsen af brugerne

Det antages i afhandlingen at aktører på det sorte marked grundlæggende agerer rationelt og rutinemæssigt på ændringer i kontrollen. Der er dog grænser for denne rationalitet og effektivt politiarbejde kan komme markedets tilpasninger i forkøbet (artikel IV). Kontrollens påvirkning af normer, pris og tilgængelighed vil afhænge af den konkrete udmøntning af indsatsen og det specifikke marked kontrolindsatsen er målrettet. En helt overordnet påvirkning af de samfundsmæssige normer angående salg og køb af cannabis har derfor ikke kunne aflæses i de anvendte data. Sandberg & Pedersens (2010, 2006) forskning af cannabissælgernes motivationer og risikoprofiler med forankring i en velfærdsstatslig kontekst understøtter dette. Det sorte markeds aktører opererer med en række subkulturelle normer, der neutraliserer samfundets fordømmelse. De skærpede sanktioner påvirker teoretisk set sælgernes risikoprofiler. Det tilsigtede opgør med ”normaliseringen” af cannabis knytter an til denne risikoprofil fordi den afspejler den samfundsmæssige opfattelse af brugerne og deres grad af social marginalisering (artikel V, Pedersen & Skardhamar 2009). Det strategiske skifte i retning af en skærpet cannabiskontrol har derfor haft konsekvenser på dette normative niveau, om end det ikke kan aflæses direkte i brugernes opfattelse af de tilknyttede risici. Dette normative

aspekt går igen i spørgsmålet om at gøre transaktionerne på markedet mindre synlige (artikel III, IV). Opgøret med normaliseringen har derfor både en direkte tilsigtet virkning i at reducere forbruget og ligeledes en normativ dimension i form at vise handlekraft overfor et synligt kriminalitetsproblem.

Forbrugsreduktion og det sorte marked

Forbruget af cannabis kan med fordel inddeles i tre sammenhængene analytiske kategorier, prævalens, kvantitet og monetær værdi (artikel II), som understreger hvor komplekst det er at måle kontrollens virkninger på forbruget. Nedenfor beskrives problemerne med at analysere og forklare hvordan kontrolindsatsen påvirker disse aspekter af cannabisforbruget.

Først skal det gentages at der i afhandlingen argumenteres for at det ikke er muligt at isolere kontrolindsatsens indflydelse på prævalensen fra andre eksterne faktorer. Den primære årsag hertil er at cannabis er så vidt udbredt i befolkningen at svingningerne i forbruget må tilskrives makro-kulturelle ændringer frem for justeringer af kontroltrykket (Boyum & Reuter 2005). Dette argument underbygges af den empiriske konstatering af, at stigningen i cannabisforbrug i 1990'erne var fælles for hele den vestlige verden, til trods for at landene har forskellige lovgivninger som er blevet håndhævet med varierende intensitet. Når det er sagt, er det relevant og interessant at analysere hvordan kontrollen teoretisk påvirker på de forskellige aspekter af cannabisforbruget.

Først prævalensen. De nyeste tal fra Sundhedsstyrelsen (2010) viser at udbredelsen af cannabisbrug har været stagneret i undersøgelsesperioden efter en periode med støt stigning i 1990'erne. Denne stagnation kan teoretisk set være indtruffet parallelt med en stigning i det samlede omsatte kvantum og en stigning den monetære værdi af cannabismarkedet. Det vides ikke på det eksisterende empiriske grundlag. Både kvantiteten og den monetære værdi er blevet beregnet i afhandlingen (artikel II og IV), men disse estimater er øjeblikbilleder. Beregningerne er baseret på en kombination af prævalensdata og data fra Københavns Politi. En fremskrivning af den omsatte kvantitet og værdien heraf baseret på udviklingen i prævalensen er afhængig af supplerende data fordi sammenhængene mellem prævalens, kvantitet og værdi ikke er lineære. Det er derfor ikke muligt på det foreliggende empiriske grundlag at dokumentere hvordan det ny kontrolregime har påvirket det omsatte kvantum og værdien heraf.

Der bliver dog i afhandlingens artikler draget en række teoretiske slutninger med afsæt i narkotikamarkedets økonomiske logik. For det første vil udviklingen i prævalens ændre på den relative størrelse af de forskellige brugersegmenter. Blot en lille stigning i gruppen af problematiske brugere antages at ændre den omsatte kvantitet markant mere end en stor stigning i antallet af rekreative eller jævnlige brugere (artikel II). For det andet påvirker myndighedernes kontrol markedets struktur. Disse strukturelle ændringer har indflydelse på prisniveauet og dermed teoretisk set også på den monetære værdi af markedet om end dette er svært at

dokumentere, jævnfør problemerne med pris som empirisk variabel. Endelig vil der teoretisk opstå en synergi effekt af disse to virkninger, fordi brugergruppens segmentering indvirker på anvendelsen af mængderabatter og dermed på værdien af den omsatte cannabis og de tilknyttede profitter. I forhold til forståelsen af sammenhængene mellem forbrugsreduktion og det sorte marked vil en bedre monitorering af det problematiske cannabisbrug fremover være afgørende af høj nytte.

I forlængelse af disse påpegninger gentages det, at det er en central teoretisk antagelse i afhandlingen af at myndighederne kun kan påvirke udviklingen af cannabisforbruget indirekte gennem påvirkning af det sorte marked. De resterende analytiske par fra skema 1 et udspringer derfor af denne forståelse af det sorte marked som medierende mekanisme mellem mål, midler og virkninger. Der argumenteres i afhandlingen for at kontrollen med det sorte marked er en parallel problemstilling til reguleringen af alkohol udbuddet. For alkohol gælder et forbud mod reklamer, punktafgifter, aldersgrænser og åbningstider (Møller 2008b). På det sorte marked er de modsvarende mekanismer indeholdt i variable normer (parallelt med reklamer), pris (punktafgifter) og tilgængelighed (aldersgrænse og åbningstider).

Sammenhængene mellem normer, pris og tilgængelighed af cannabis og omfanget af forbruget er ikke ligefremme. Desværre er der en del teoretiske huller i vores viden om hvordan det sorte marked tilpasser sig myndighedernes kontrol. For eksempel eksisterer der ingen velunderbygget priselasticitet for cannabis, i modsætning til både alkohol og kokain (Kilmer *et al.* 2010). Den eksisterende forskning indikerer at elasticiteten er lav, i forlængelse af cannabis som et ”oplevelsesprodukt” (Reuter & Caulkins 2004:143). En lav priselasticitet for cannabis betyder, at hvis det lykkes myndighederne at presse sælgerne til at hæve prisen på cannabis er det tvivlsomt at dette vil føre til en samlet reduktion i forbruget. Tværtimod vil en prisstigning teoretisk set have to utilsigtede virkninger, en øget samlet værdi af markedet og en yderligere social marginalisering af brugerne, særligt i det problematiske segment, muligvis med en stigning i den omsatte kvantitet til følge.

Mindsket synlighed og geografisk forskydning

Den tilsigtede virkning at gøre transaktionerne på det sorte marked mindre synlige vurderes at være opnået i det omfang intensiteten af kontroltrykket er opretholdt. Mekanismen bag denne virkning antages at være en rutinepræget udmattelseskrig hvor både sælgere, købere og politi løbende omstiller sig til hinandens tilpasninger. I artikel IV præsenteres en typologi over organiseringen af cannabissalg på gadeplan der illustrerer denne pointe. En udvidet typologi der også inkluderer andre former for cannabissalg end gadeplansbaserede er beskrevet i Møller (2008a). En vigtig konstatering i forlængelse af artikel IV er at det tyder på at desto mere konsolideret et marked bliver, desto mere profitabelt bliver det at sælge cannabis på det pågældende marked. Cannabiskontrollens taktiske niveau, det vil sige brugen af crackdowns og justeringer af kontroltrykket, spiller sammen med markedets tilpasninger.

Synligheden har gennem hele afhandlingen vist sig at være et omdrejningspunkt. Synligheden rækker, så at sige, opad mod det strategiske niveau og nedad mod den konkrete implementering af kontrollen. Synligheden har implikationer for den normative opfattelse af cannabis og til dels også for tilgængeligheden. Ved at mindske synligheden opnås flere afledte tilsigtede virkninger på en gang. Det er en afgørende tilsigtet virkning at myndighederne viser at man ikke tolererer systematiske ulovligheder, så som cannabissalg. For det første understøtter rydninger af gademarkeder billedet af en statsmagt der er i kontrol over sit territorium, og for det andet illustrerer man samfundsordenens meritokratiske fundament ved at arrestere cannabissælgere og deres hjælpere. Begge argumenter ligger i forlængelse af Garlands (2001, 1996) analyse af kriminalitetskontrol i senmoderniteten. For Garland er kriminalitetskontrol en symbolsk benægtelse af den vanskelige stilling stater står overfor i forhold til kriminalitetsudviklingen (artikel I). Køb og salg af cannabis er et godt eksempel herpå. Som det fremgår af artikel II var sandsynligheden for at en køber eller sælger får en bøde i en given transaktion knap en promise. I praksis har den danske stat ikke mulighed for at øge denne risiko i en grad, hvor købere og sælgere vil opleve et reelt problem med at etablere transaktioner. I dette lys er den mindskede synlighed af transaktionerne en vigtig symbolsk sejr for de retshåndhævende myndigheder og hermed faktisk også den vigtigste af de opnåede tilsigtede virkninger. At den reducerede synlighed ikke mindsker den faktisk forekommende kriminalitet er mindre afgørende i denne sammenhæng og under alle omstændigheder ikke unikt for cannabiskontrollen.

Omlægge narkotikakontrollen og risiko for policy forskydning

Den næste kategori af tilsigtede virkninger beskrives som at omlægge de hidtidige prioriteringer i narkotikakontrollen. Det vil sige at ændre den historiske særstatus cannabis har haft i dansk narkotikakontrolpolitik. Dette er en ændring i både det formelle regelgrundlag (artikel I) og i politiets håndhævelse (artikel II, V). Disse tilsigtede virkninger er opnået ved politiske beslutninger. De tilknyttede utilsigtede virkninger i form af en nedprioritering af retshåndhævelsen overfor andre former for narkotika er analyseret i artikel V.

I artikel V gives endvidere et eksempel på hvordan den utilsigtede policy forskydning kommer til udtryk i en række afledte utilsigtede virkninger. Der viser sig at være en systematisk sammenhæng mellem et højt antal årlige cannabisbeslag og en relativt lille beslaglagt mængde i undersøgelsesperioden. Kombinationen af at opprioritere de små beslag og skærpe de tilknyttede strafferetlige sanktioner øger stigmatiseringen af brugerne. Det kan diskuteres hvorvidt denne virkning er utilsigtet da det er fundamentet i afskrækkelsesteorien at truslen om formel stigmatisering skal afholde unge fra at begå kriminalitet. Spørgsmålet om stigmatisering af brugerne diskuteres i artikel V i forlængelse af en mulig diskriminering af personer af ikke-vestlig oprindelse i håndhævelsen af forbuddet mod besiddelse af cannabis på gadeplan. At der skal være tale om bevidst diskrimination, forstået som ”bevidst negativ særbehandling af ideologiske

grunde" (Diesen 2006:183) afvises i artiklen med henvisning til begrænsningerne i de benyttede data. Muligheden for at der er tale om en "statistisk diskrimination" (Petersen 2009:143) forbliver åben fordi der er begrænset viden om cannabisbrug blandt sub-populationen af personer af ikke-vestlige oprindelse. Muligheden for at overrepræsentationen afspejler en højere prævalens kan ikke afvises. Diskussionen er kompleks og relevant og er siden blevet nuanceret yderligere i Moeller (2010).

Arrestere sælgerne og potentialet for rusmiddelsubstitution

Endelig vurderes det at være en selvstændig tilsigtet virkning at arrestere og straffe cannabissælgerne fra Christiania og deres hjælpere. Denne virkning er beskrevet i artikel I, III og IV. Et problem der opstår når politiindsatsens og de tilknyttede strafferetlige sanktioner skærpes er at den "fulde pris" for cannabis hermed stiger i sammenligning med andre rusmidler. I særdeleshed vil alkohol herefter fremstå relativt billigere og relativt lettere tilgængeligt end cannabis. Denne substitutionsvirkning mellem cannabis og alkohol er veldokumenteret (Pacula *et al.* 2007, Kleiman 1989).

En sådan forskydning mellem rusmidler er frustrerende fordi der hermed introduceres et defaultistisk element om problemernes konstans. Mere konkret understreger forskydningen mellem rusmidler hvordan det er særdeles svært at sige noget entydigt om cannabiskontrollens påvirkning af forbruget. Der er ganske enkelt for mange eksterne faktorer der spiller ind. For eksempel er der i afhandlingens undersøgelsesperiode foretaget justeringer i prisen og tilgængeligheden af alkohol i form af en afgiftsreduktion og en udvidelse af åbningstiderne for detailsalg (Bloomfield *et al.* 2010, Møller 2008b). Hvis vi antager at cannabiskontrollen er konstant vil disse to justeringer teoretisk set medføre en marginal stigning i alkoholforbruget og indirekte et fald i cannabisforbruget. Substitutionsvirkningen vil derfor gøre det endnu mere kompliceret at slutte noget entydigt om hvordan ændringerne i cannabiskontrollen påvirker prævalensen af cannabisbrug.

Hermed er vi tilbage til starten på retsreglernes kredsløb. Hvad er målsætningerne for narkotikakontrollen og hvordan bliver disse målsætninger hægtet op på konkrete delmål? Hvordan vægter vi som samfund de tilsigtede virkninger overfor de utilsigtede afledte virkninger? Forhåbentligt denne afhandling har ydet et bidrag til at belyse hvordan disse prioriteringer har set ud for perioden 2000 til 2009.

Referencer

- Abbott, A. (2001). *Chaos of Disciplines*. Chicago: Chicago University Press.
- Acevedo, B. (2007). Creating the cannabis user – A post-structuralist analysis of the re-classification of cannabis in the United Kingdom (2004-2005). *International Journal of Drug Policy*, 18 (3): 177-186.
- Adler, P. 1993. *Wheeling and Dealing – An Ethnography of an Upper-Level Drug Dealing and Smuggling Community*. Columbia University Press, New York, Second Edition.
- Adler, P. (1990). Ethnographic Research on Hidden Populations: Penetrating the Drug
- World. I: Lambert, E. (ed.). *The Collection and Interpretation of Data from Hidden Populations*. Research Monograph 98. Rockville, MD: National Institute on Drug Abuse.
- Akers, R. (1990). Rational Choice, Deterrence, and Social Learning Theory in Criminology: The Path Not Taken. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 81 (3): 653-667.
- Andenæs, J. (1974). *Straff og lovlydighet*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Andrea, P & Wallman, J. (2009). Illicit markets and violence: what is the relationship? *Crime, Law and Social Change*, 52 (3): 225-229.
- Asmussen, V. (2008). Cannabis policy: tightening the ties in Denmark. In: Sznitman, S., Olsson, B., Room, R. (eds.). *A Cannabis Reader*. Lisbon: EMCDDA.
- Asmussen, V. (2007). Danish cannabis policy in practice: the closing of Pusher Street and the cannabis market in Copenhagen. IN: Fountain, J. & Korf, D. (eds.). 2007. *Drugs in society: European perspectives*. Abingdon: Radcliffe publishing.
- Asmussen, V. & Jepsen, J. (2007). Dansk narkotika-kontrolpolitik – aktuelt og historisk. I: Pedersen, J. (red.). *Ret og samfund 2007*. København: Frydenlund.
- Babor, T., Caulkins, J., Edwards, G., Fischer, B., Foxcroft, D., Humphreys, K., Obot, I., Rehm, J., Reuter, P., Room, R., Rossow, I. & Strang, J. (2010). *Drug Policy and the Public Good*. Oxford: Oxford University Press.
- Balotta, D., Bergeron, H. & Hughes, B. (2008). Cannabis control in Europe. In: Sznitman, S., Olsson, B. &

- Room, R. (eds.). *A cannabis reader: global issues and local experiences – Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe*. EMCDDA Monographs series 8 Vol.1. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Balvig, F. (2003). Profilen: Da lov og orden kom til Danmark. *Social Kritik* 85: 36-55.
- Balvig, F. (1995). *Kriminalitet og social kontrol*. København: Columbus.
- Balvig, F. (1992). Social kontrol. I: Andersen, H. (red.). *Sociologi – en grundbog til et fag*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Balvig, F. (1985). Narkotikaens betydning for kriminalitetsniveauet. i *Narkotika og kontrolpolitik – Seminarrapport*. Stockholm: Nordisk råd.
- Balvig, F. (1979). *Fra slumstorm til folkebevægelse – Mediernes betydning i slaget om Christiania*. Kriminalistisk Instituts Stencilserie nr. 6. København: Kriminalistisk Institut.
- Balvig, F. (1978). *Christiania's betydning for kriminaliteten og kriminalpolitikken i Danmark*. København: Kriminalistisk Institut.
- Balvig, F. & Holmberg, L. (2008). Kom narkoen ud af byen? I: Baumbach, T., & Toftegaard-Nielsen, G. (red.). *Festskrift til Jørn Vestergaard*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Balvig, F., Blomquist, H., Lindhardt, K., Nyhus, I., Snare, A. & Vindeløv, V. (1998). *Retten i samfundsmæssig belysning*. København: Retsvidenskabeligt Institut.
- Balvig, F. & Krarup, O. (1991). *Samfundsjura – En sociologisk indføring i forholdet mellem ret og samfund*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Balvig, F. (1985). Narkotikaens betydning for kriminalitetsniveauet. I *Narkotika og kontrolpolitik*. Seminarrapport. Rønne: Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi.
- Balvig, F. & Rasmussen, N. (1984). *Visse sider af forholdet mellem befolkningen, Christiania og politiet*. København: Kriminalistisk Institut.
- Balvig, F., Koch, H. & Vestergaard, J. (1976a). *Politiets virksomhed i Christiania-området*, En analyse af den orientering om aktuelle forhold vedr. Christiania-området, som blev tilstillet Justitsministeriet d. 2.10.1975 af Københavns Politidirektør. København: Kriminalistisk Institut.

- Balvig, F., Koch, H. & Vestergaard, J. (1976b). Politiets arbejdsindsats som kriminalitetsmålestok – rapport om Christiania. *Juristen & Økonomen*, 58 (18), 285-300
- Beccaria, C. (1764 [1986]). *On Crimes and Punishment*. Translated by David Young. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Beck, U. (1999). *What is Globalization?* Translated by Patrick Camiller. Cambridge: Polity Press.
- Becker, G. S., Grossman, M., & Murphy, K. M. (1991). Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption. *American Economic Review*, 81 (2): 237-241.
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment an Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217.
- Becker, H. (1963). *Outsider: Studies in the Sociology of Deviance*. (3. ed.) New York: The Free Press.
- Bennett, T. & Holloway, K. (2009). The Causal Connection between Drug Misuse and Crime. *The British Journal of Criminology*, 49 (4): 513-531.
- Bentham, J. (1789 [1970]). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. London: The Athlone Press.
- Bewley-Taylor, D. (2003). Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities. *The International Journal of Drug Policy*, 14 (2): 171-179.
- Bjarnason, T., Steriu, A., & Kokkevi, A. (2010): Cannabis supply and demand reduction: Evidence from the ESPAD study of adolescents in 31 European countries. *Drugs: education, prevention and policy* 17: 123-134.
- Birkland, T. (2001). *An Introduction to the Policy Process - Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M.E. Sharpe.
- Bloomfield, K., Wicki, M., Gustafsson, N., Mäkelä, P. & Room, R. (2010). Changes in Alcohol-Related Problems After Alcohol Policy Changes in Denmark, Finland, and Sweden. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 71 (1): 32-40.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic Interactionism – Perspective and Method*. Berkley: University of California Press.

Boekhout van Solinge, Tim (2002): *Drugs and Decision-Making in the European Union*. Mets & Schilt Publishers, Amsterdam/ CEDRO, University of Amsterdam

Borch, C. (2002). Kriminalitet og kriminelle – brudstykker af en genealogi. *Dansk Sociologi*, 13 (1): 57-72.

Boyum, D. & Reuter, P. (2005). *An Analytic Assessment of U.S. Drug Policy*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Evaluative Studies.

Brantingham, P. & Brantingham, P. (1993). Environment, routine and situation: Toward a pattern theory of crime. In: Clarke, R. & Felson, M. (eds.). *Routine Activity and Rational Choice Advances in Criminological Theory*, vol. 5, New Brunswick, NJ: Transaction Press.

Brå (Brottsförebyggande rådet). (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*, Rapport No. 11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Bühringer, G., Farrell, M., Kraus, L., Marsden, J., Pfeiffer-Gerschel, T., Piontek, D., Karakchaliou, K., Künzel, J. & Stillwell, G. (2010). *Comparative Analysis of Research into Illicit Drugs in the European Union*. Report commissioned by the Directorate-General for Justice, Freedom and Security of the European Commission.

Böllinger, L. (1997). German drug law in action: The evolution of drug policy. In: Böllinger, L. (ed.). *Cannabis Science – From Prohibition to Human Right (Von der Prohibition zum Recht auf Genuss)*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Caulkins, J. & Menefee, R. (2009). Is Objective Risk all that Matters? *Journal of Drug Policy Analysis*, 2 (1): 1-14.

Caulkins, J. & Reuter, P. (2009). Towards a Harm-Reduction Approach to Enforcement. *Safer Communities*, 8 (1): 9-32.

Caulkins, J. & Pacula, R. (2006). Marijuana Markets: Inferences from Reports by the Household Population, *Journal of Drug Issues*, 36 (1): 173-200.

Caulkins, J. & Reuter, P. (2006). Illicit Drug Markets and Economic Irregularities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 40 (1): 1-14.

Caulkins, J. & MacCoun, R. (2005). Analyzing illicit drug markets when dealers act with limited rationality. In: Parisi, F. & Smith, V. (eds.). *The law and economics of irrational behavior*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Caulkins, J. & MacCoun, R. (2003). Limited Rationality and the Limits of Supply Reduction. *Journal of Drug Issues*, 33 (2): 433-64.
- Caulkins, J., Johnson, B., Taylor, A. & Taylor, L. (1999). What Drug Dealers Tell Us About Their Costs of Doing Business. *Journal of Drug Issues*, 29 (2): 323-340.
- Caulkins, J. & Reuter, P. (1998). What Price Data Tell Us about Drug Markets, *Journal of Drug Issues* 28 (3): 593-612.
- Caulkins, J. & Reuter, P. (1997). Setting Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction? *Addiction*, 92 (9): 1143-1159.
- Christensen, A. R. (2009). *Aktindsigtsanmodning til Justitsministeriet*, dateret 16. juli, Sagsnr.: 2009-1004-0244.
- Christie, N. (1997). Kriminologi: Faglige krav og kriterier. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 84 (1): 33-35.
- Christie, N. & Bruun, K. (1985 [1996]). *Den gode fiende*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clements, K. (2004). Three Facts about Marijuana Prices. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 48 (2): 271-300.
- Cohen, A. (1955). *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44 (4): 588-608.
- Costa, Antonio Maria (2008). *Making drug control 'fir for purpose': Building on the UNGASS decade*. Report by the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime as a contribution to the review of the twentieth special session of the General Assembly. E/CN.7/2008/CRP.17
- Coomber, R. & Turnbull, P. (2007). Arenas of Drug Transactions: Adolescent Cannabis Transaction in England – Social Supply. *Journal of Drug Issues*, 37 (4): 845-866.
- Coomber, R. & Maher, L. (2006). Street-Level Drug Market Activity in Sydney's Primary Heroin Markets: Organization, Adulteration Practices, Pricing, Marketing and Violence. *Journal of Drug Issues*, 36 (3):719-753.

- Coomber, R. (2004). Editorial: drug use and drug market intersection. *Addiction Research and Theory*, 12 (6): 501-505.
- Cornish, D. & Clarke, R. (1986). Introduction. In: Cornish, D. & Clarke, R. (eds.) *The Reasoning Criminal – Rational Choice Perspectives on Offending*. New York: Springer-Verlag.
- Courtwright, D. (2001). *Forces of Habit – Drugs and the Making of the Modern World*. Cambridge: Harvard University Press.
- Curtis, R. & Wendel, T. (2007). "You're Always Training the Dog": Strategic Interventions to Reconfigure Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 37 (4): 867-892.
- Curtis, R. & Wendel, T. (2000). Towards the Development of a Typology of Illegal Drug Markets. In: Natarajan, M. & Hough, M. (eds.) *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy*. Crime Prevention Studies, Vol. 11. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Dahlin, U. (2008). Politiindsats fører hashkunder til hårdere stoffer. *Dagbladet Information*. 27. februar.
- Dalberg-Larsen, J. (2002). Fem opfattelser af retspolitik som retsvidenskabelig aktivitet i historisk og aktuel belysning. I: Evald, J. & Schaumburg-Müller, S. (red.). *Om retspolitik*. København: DJØF.
- Dalberg-Larsen, J. (1989). *Lovene og livet – En retssociologisk grundbog*. København: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, J. (1984). *Retss Staten, velfærdsstaten og hvad så?* København: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, J. (1977). *Retssociologi – problemstillinger og teorier*. København: Akademisk Forlag.
- Degenhardt, L., Hallam, C. & Bewley-Taylor, D. (2009). *Comparing the Drug Situation Across Countries: Problems, Pitfalls and Possibilities*. Briefing Paper Nineteen. Oxford: The Beckley Foundation.
- Demant, J. & Ravn, S. (2010). Stoffer og risikoforståelser. I Järvinen, M., Demant, J. & Østergaard, J. (red.). *Stoffer og natteliv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Demant, J. (2010). Venner, købere og sælgere. I Järvinen, M., Demant, J. & Østergaard, J. (red.). *Stoffer og natteliv*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Desroches, F. (2005). *The Crime that Pays – Drug Trafficking and Organized Crime in Canada*. Toronto: Canadian Scholar's Press Inc.

- Diesen, C. (2006): Negativ särbehandling I rättskedjans alla led. I Sarnecki, Jerzy (red.): *Är rättsvisan rättvis – Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Statens Offentliga Utredningar 2006: 30. Rapport av Udredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm, pp. 183-223
- Dorn, N. & South, N. (1986). Criminology and Economics of Drug Distribution: Options for Control. *The Journal of Drug Issues*, 16 (4): 523-535.
- Durkheim, É. (1902 [2000]). *Om den sociale arbejdsdeling*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Durkheim, É. (1895 [2000]). *Den sociologiske metodes regler*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Dwyer, R. & Moore, D. (2010). Understanding Illicit Drug Markets in Australia – Notes towards a Critical Reconceptualization. *British Journal of Criminology*, 50 (1) 82-101.
- Eck, J. (1995). A General Model of the Geography of Illicit Retail Marketplaces. In: Eck, J. & Weisburd, D. (eds.). *Crime and Place*. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Elmeland, K. & Nygaard, P. (red.) (1997). *Rusmiddelforskning i Danmark efter 1992*. Aarhus Universitet: Center for Rusmiddelforskning.
- Elvins, M. (2007). Conference report – International Society for the Study of Drug Policy (ISSDP), Oslo, March 2007. *Drugs and Alcohol Today*, 7 (2): 43-45.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). (2009). *Selected Issues. Drug offences: sentencing and other outcomes*. Lisbon: EMCDDA.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). (2008). *A cannabis reader: global issues and local experiences*. EMCDDA Monographs. Lisbon: EMCDDA.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). (2007). *Annual Report*. Lisbon: EMCDDA.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction). (2004). *EMCDDA Insights 6 – An overview of cannabis potency in Europe*. Lisbon: EMCDDA.
- Erickson, P. G. & Fischer, B. (1997). Canadian Cannabis Policy: The Impact of Criminalization, the Current Reality and Future Policy Options. In: Böllinger, L. (ed.). *Cannabis Science – From Prohibition to Human Right*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Erickson, P.G. (1980). *Cannabis Criminals – The Social Effects of Punishment on Drug Users*. Toronto: Addiction Research Foundation.

ESPAD (2009). *The 2007 ESPAD Report: The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs - Substance Use among Students in 35 European Countries*. Stockholm: Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs (CAN).

ESPAD (2004). *The 2003 ESPAD Report: The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs - Substance Use among Students in 35 European Countries*. Stockholm: Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs (CAN).

Fazey, C. (2003). The Commission on Narcotic Drugs and the United Nations International Drug Control Programme: politics, policies and prospects for change. *The International Journal of Drug Policy*, 14 (2): 155-169.

Feilding, A., Room, R., Fischer, B., Hall, W., Lenton, S. & Reuter, P. (2008). *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate - The Global Cannabis Commission Report*. Oxford: The Beckley Foundation.

Felson, M. (1986). Routine activities, social controls, rational decisions and criminal outcomes. In: Cornish, D. & Clarke, R. (eds.). *The Reasoning Criminal – Rational Choice Perspectives on Offending*. New York: Springer-Verlag.

Ferrell, J., Hayward, K. & Young, J. (2008). *Cultural Criminology – An Invitation*. London: Sage.

Fischer, B. & Murray, G. (1986). Cannabis criminals revisited. *British Journal of Addiction*, 81 (1): 81-85.

Frantzen, E. (2005). *Narkojakt på gateplan – Om politikontroll av narkotika på Vesterbro*. København: Juridisk Fakultet Københavns Universitet.

Friman, R. (2009). Drug markets and the selective use of violence. *Crime, Law and Social Change*, 52 (3): 285-295.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State – Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *British Journal of Criminology*, 36 (4), 445-471.

- Goffman, E. (1963). *Stigma – Notes on the Management of Spoiled Identity*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Goldstein, P. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 39: 143-174.
- Golub, J. & Dunlap, E. (2006). Smoking Marijuana in Public: The Spatial and Policy Shift in New York City Arrests, 1992-2003. *Harm Reduction Journal*, 3 (22): 1-24.
- Golub, J. & Dunlap, E. (2005a). Subcultural Evolution and Illicit Drug Use. *Addiction Research and Theory*, 12 (3): 217-229.
- Golub, J. & Dunlap, E. (2005b). The Growth in Marijuana Use Among American Youths During the 1990s and the Extent of Blunt Smoking. *Journal of Ethnicity in Substance Abuse*, 4 (3/4): 1-21.
- Gottfredson, M. & Hirschi, T. (1990). *A General Theory of Crime*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Graham, F. & Isaac, A. (2000). The behavioral life-cycle theory of consumer behavior: survey evidence. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 48 (4): 391-401.
- Greve, V. (1999). *Det strafferetlige ansvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Grossman, M., Chaloupka, F. J. & Anderson, R. (1998). A Survey of Economic Models of Addictive Behavior. *Journal of Drug Issues*, 28 (3): 631-643.
- Hakkarainen, P., Hübner, L., Laursen, L. & Ødegård, E. (1996). Drug use and public attitudes in the Nordic countries. In: Hakkarainen, P., Laursen, L., Tigerstedt, C. (eds.). *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD Publications No. 31. Helsinki: NAD.
- Hansen, H. B. (2003). Notat om den politimæssige indsats på Christiania. København: Københavns Politi. http://www.information.dk/files/fakta/3442_001.pdf, senest set november 2009.
- Harcourt, B. & Ludwig, J. (2007). Reefer Madness: Broken Windows Policing and Misdemeanor Marijuana Arrests in New York City, 1989-2000. *Reaction Essay*, 6 (1): 165-182.
- Hauge, R. (1996). Nordic data on drug offences: are they comparable? I In: Hakkarainen, P., Laursen, L., Tigerstedt, C. (eds.). *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD Publications 31. Helsinki: NAD, 189-203

- Hauge, R. (1990). *Kriminalitetens årsaker – Udsnitt av kriminologiens historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henrichsen, C. (2001). *Moderne retsvidenskab – bidrag til den nordiske debat om retsstat, legalstrategier og juridisk metode*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Kokkevi, A., Morgan, M., & Narusk, A. (1997). *Alcohol and Other Drug Use among Students in 23 European Countries* Stockholm: Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning (CAN).
- Hibell, B., Andersson, B., Ahlström, S., Balakireva, O., Bjarnason, T., Kokkevi, A., & Morgan, M. (2000). *The 1999 ESPAD Report: Alcohol and Other Drug Use Among Students in 30 European Countries* Stockholm: Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning.
- Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Ahlström, S., Balakireva, O., Kokkevi, A., & Morgan, M. (2004). *The ESPAD Report 2003: Alcohol and Other Drugs Use Among Students in 35 European Countries* Stockholm: Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning.
- Hibell, B., Guttormsson, U., Ahlström, S., Balakireva, O., Bjarnason, T., & Kokkevi, A. (2009). *The 2007 ESPAD Report: Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries* Stockholm: Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Hobbes, T. (1651 [1957]). *Leviathan*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hofmann, T. (2007). Videnskab.dk http://www.videnskab.dk/content/dk/samfund/antallet_af_narkotika-beslaglaggelser_i_kobenhavn_er_styrtdykket senest set maj 2009.
- Hollis, M. (1994). *The Philosophy of Social Science – An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hough, M. & Natarajan, M. (2000). Introduction: Illegal Drug Markets, Research and Policy. In: Hough, Mike & Natarajan, Mangai (eds.) *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy*. Crime Prevention Studies, vol. 11, Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Hurwitz, S. & Christiansen, K. (1968). *Kriminologi I*. København: Gyldendal.
- INCB (International Narcotics Control Board) (2001). *Report of the International Narcotics Control Board*. www.incb.org senest set februar 2010.

INCB (International Narcotics Control Board) (2004). *Report of the International Narcotics Control Board*. www.incb.org senest set februar 2010.

Jacobsen, S. B. (2010). Politiassessor, advokaturen for organiseret kriminalitet, personlig kommunikation, 31. maj 2010.

Jacobsen, S. B. (2002). Ny lov om hashklubber. *Juristen*, 193.

Jepsen, J. & Laursen, L. (2002). Outline of the legal system in Denmark. In: EMCDDA Insights 5. *Prosecution of drug users in Europe – Varying pathways to similar objectives*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Jepsen, J. (2000). International indflydelse på dansk narkotikapolitik – solidaritet ctr. Responsiv ret. i Henrichsen, C., Storgaard, A. & Vedsted-Hansen, J. (red.). *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jepsen, J., Thorlund, G. & Skott, P. (1997). *On the Effects of Drug Policy*, Working Paper No. 1997-15, Department of Economics, Aarhus: University of Aarhus.

Jepsen, J. (1995). *Dansk narkopolitik og dansk narkoforskning i europæisk belysning*. Rapport fra 37. Forskerseminar for Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi, Arild, Sverige.

Jepsen, J. (1992). Drugs and Social Control in Scandinavia: A Case Study in International Moral Entrepreneurship. In: Traver, H. & Gaylord, M. (eds.) *Drugs, Law and the State*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Jepsen, J. (1966). Marijuana i kriminologisk og juridisk belysning. In: Thygesen (red.). *Er marijuana skadeligt?* København: Stig Vendelskærs Forlag.

Johnson, B. & Golub, A. (2007). The Potential for Accurately Measuring Behavioral and Economic Dimensions of Consumption, Prices, and Markets for Illegal Drugs. *Drug and Alcohol Dependence*, 90: 16-26.

Johnson, B., Golub, A., Dunlap, E., Sifaneck, S. & McCabe, J. (2006). Policing and Social Control of Public Marijuana Use and Selling in New York City. *Law Enforcement Executive Forum*, 6 (5): 59-90.

Jæger, B., Olsen, L. & Rieper, O. (1993). *De offentlige myndigheder og Christiania*. Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut. København: AKF Forlaget.

- Järvinen, M. & Demant, J. (2010). The Normalization of Cannabis Use among Young People - Symbolic Boundary Work in Focus Groups. *Drugs, Education, Prevention and Policy* (in press).
- Kaplan, J. (1975). *Marijuana – The New Prohibition*. Thomas Y. New York: Crowell Company.
- Katz, J. (1988). *Seduction of Crime – Moral and Sensual Attractions in Doing Evil*. New York: Basic Books.
- Kilmer, Beau; Caulkins, Jonathan P.; Pacula, Rosalie Liccardo; MacCoun, Robert J. and Reuter, Peter (2010): Altered State? Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets. RAND Drug Policy Research Center, Occasional Paper, USA Santa Monica, RAND
- Kilmer, B. (2003). *Do cannabis possession laws influence cannabis use?* Brussels: Ministry of Public Health.
- King, L. (2008). Understanding cannabis potency and monitoring cannabis products in Europe. In: Sznitman, S. R., Olsson, B & Room, R. (eds.). *A cannabis reader: global issues and local experiences. Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe*, EMCDDA Monographs 1 (8). Lisbon: EMCDDA.
- King, R. & Mauer, M. (2006). The War on Marijuana: The Transformation of the War on Drugs in the 1990s. *Harm Reduction Journal*, 3 (6): 1-17.
- Kleiman, M. (2009). *When Brute Force Fails – How to have Less Crime and Less Punishment*. Princeton: Princeton University Press.
- Kleiman, M. (1997). The Problem of Replacement and the Logic of Drug Law Enforcement, *The FAS Drug Policy Analysis Bulletin*, issue 3.
- Kleiman, M. (1992). *Against Excess – Drug Policy for Results*. New York: Basic Books.
- Kleiman, M. (1989). *Marijuana – Costs of Abuse, Costs of Control*. New York: Greenwood Press.
- Korf, D. (2002). Dutch Coffeshops and trends in cannabis use. *Addictive Behaviors*, 27 (6): 851-866.
- Kouvonen, P., Rosenquist, P. & Skretting, A. (eds.) (2001). *Bruk, missbruk, marknad och reaktioner – Narkotika i Norden 1995-2000*. NAD-Publikation Nr. 41. Helsinki: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning.
- Krarup, O. (1977). *Christiania dommen*. København: Informations Forlag.

Kronbæk, M. Ph.d. afhandling ved Center for Rusmiddelforskning, planlagt aflevering 2012.

Kruse, S., Winslow, J. & Storgaard, A. (1989). *Narkotikakontrol i Danmark*. Alkohol- og Narkotikarådets skriftserie 14. København: Alkohol- og Narkotikarådet.

Københavns Kommune (2009). Redegørelse om sammenhængen mellem legalisering af hash og omfanget af kriminaliteten. Socialudvalget og Borgerrepræsentationen, Notat med indstilling, dokument nr. 2009-291477.

Københavns Kommune (2005). Spredning af hash i København. Notat. Familie og arbejdsmarkedsforvaltningen.

Københavns Politi (2008). *Redegørelse vedrørende Københavns Politis virksomhed 2008*. København: Københavns Politi.

Københavns Politi (2007). *Redegørelse vedrørende Københavns Politis virksomhed 2007*. København: Københavns Politi.

Københavns Politi (2005). Virksomhedsberetning. København: Københavns Politi.

Lalander, P. (2009). *Respekt – gatukultur, ny etnicitet och droger*. Malmö: Liber.

Laursen, L. & Jepsen, J. (2002). Danish drug policy – an ambivalent balance between repression and welfare. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582 (1): 20-36.

Laursen, L. (1996). Scandinavia's tug of war on drugs. In: Hakkarainen, P., Laursen, L., Tigerstedt, C. (eds.). *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD Publications 31. Helsinki: NAD.

Leggett, T. (2007). Policy forum: The cannabis potency question – The view from Vienna. *Drugs and Alcohol Today*, 7 (2): 5-6.

Lemert, E. (1951). *Social Pathology*. New York: McGraw-Hill.

Lenke, Leif (2007): Kriminalpolitikken som partipolitisk 'högerprojekt' – en evig självklarhet? I *Brott i välfärden*. Festskrift til Henrik Tham, s.225-240. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Genoptrykt i Von Hofer, Hanns (red.). Leif Lenke in memoriam – Valda skrifter (2009), s. 247-26, Kriminologiska institutionen Stockholms universitet. Rapport 2009:1, Stockholm

Lenke, Leif (1991): Dryckesmönster, nykterhetsrörelser och narkotikapoliti – En analys av samspelet mellan bruk av droger, brukets konsekvenser och formerna för deras kontroll i et historiskt och komparativt perspektiv. *Sociologisk Forskning*, 28 (4), 34-44. Genoptrykt i Von Hofer, Hanns (red.). Leif Lenke in memoriam – Valda skrifter (2009). Kriminologiska institutionen Stockhoms universitet. Rapport 2009:1, Stockholm

Lernestedt, C. (2002). *Kriminalisering*. Stockholm: Iustus Förlag.

Levitt, Steven D. and Venkatesh, Sudhir Alladi (2000). An Economic Analysis if a Drug-Selling Gang's Finances. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (3): 755-789.

Loo, M. van het, Hoorens, S., Hof, C. van't & Kahan, J. (2003). *Cannabis Policy, Implementation and Outcomes*. Santa Monica: RAND Europe.

MacCoun, R., Pacula, R. L., Chiqui, J., Harris, K. & Reuter, P. (2009). Do Citizens Know Whether Their State Has Decriminalized Marijuana? Assessing the Perceptual Component of Deterrence Theroy. *Review of Law and Economics*, 5 (1): 347-371.

MacCoun, R., Kilmer, B. & Reuter, P. (2003). Research on Drug Crime Linkages: The Next Generation. In: *Towards a Drugs and Crime Research Agenda for the 21st Century*. Special Report 194616. Washington: National Institute of Justice.

MacCoun, R. & Reuter, P. (2001). *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times and Places*. Cambridge: Cambridge University Press.

MacCoun, R. & Reuter, P. (2001). Evaluating Alternative Cannabis Regimes. *British Journal of Psychiatry*, 178 (2): 123-128.

MacCoun, R. & Reuter, P. (1997). Interpreting Dutch cannabis policy: reasoning by analogy in the legalization debate, *Science*, 278 (5335): 47-52.

MacCoun, R. (1993). Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition. *Psychological Bulletin*, 113 (3): 497-512.

MacGregor, S. (ed.) (1989). *Drugs and British society: responses to a social problem in the eighties*. New York: Routledge.

Manski, C., Pepper, J. & Petrie, C. (eds.) (2001). *Informing America's Policy on Illegal Drugs: What We Don't Know Keeps Hurting Us*. Washington: National Academy Press.

- Mathiesen, T. (2005). Replikk til Leif Petter Olaussen. *Retfærd*, 110: 61-69.
- May, T., Duffy, M., Warburton, H. & Hough, M. (2007). *Policing cannabis as a Class C drug - An arresting change?* London: Joseph Rowntree Foundation.
- May, T. & Hough, M. (2004). Drug Markets and Distribution Systems. *Addiction Research and Theory*, 12 (6): 549-563.
- May, T., Warburton, H., Turnbull, P. J., Hough, M. (2002). *Times they are a-changing – Policing of cannabis*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- McLaughlin, E. 2006. Administrative Criminology. In: McLaughlin, E. & Muncie, J. (eds.) *The Sage Dictionary of Criminology*. London: Sage Publications.
- Merton, R. K. (1968). *Manifest and Latent Function. On Theoretical Sociology*. New York: The Free Press.
- Merton, R. K. (1968/1957). *Social Theory and Social Structure*. Enlarged edition. New York: Free Press of Glencoe.
- Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3 (5): 672-682.
- Miron, J. (2005). *The budgetary Implications of Marijuana Prohibition*. Unpublished paper.
- Mocan, N., Rasmussen, D. & Benson, B. (1998). The Economics of Substance Abuse in Context: Can Economics Be a Part of an Integrated Theory of Drug Use? *Journal of Drug Issues*, 28 (3) 575-592.
- Moeller, K. (2010). Debate: Unintended negative social effects from policing cannabis in Copenhagen? *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 27 (2): 183-193.
- Morgan, M., Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Kokkevi, A., & Narusk, A. (1999): The ESPAD Study: implications for prevention. *Drugs: education, prevention and policy* 6:243-256.
- Murji, K. (2007). Hierarchies, Markets and Networks: Ethnicity/Race and Drug Distribution. *Journal of Drug Issues*, 37 (4): 781-804.
- Møller, K. (2008a). Regulating Cannabis Markets in Copenhagen. In: Frank, Vibeke A., Bjerger, B. & Houborg, E. (eds.). *Drug Policy – History, Theory and Consequences*. Aarhus University Press: Aarhus.
- Møller, K. (2008b). Hvordan sælges alkohol? Den danske models historiske udvikling. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidsskrift*, 25 (5): 337-355.

- Nadelmann, E. (1989). Drug Prohibition in the US: costs, consequences and alternatives. *Science*, 245 (4921): 939-947.
- Nagin, D. (1998). Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century. *Crime and Justice*, 23: 1-42.
- Natarajan, M. & Belanger, M. (1998). Varieties of drug trafficking organizations: a typology of cases prosecuted in New York City, *Journal of Drug Issues*, 28 (4): 1005-1026.
- Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi (1985). *Narkotika og kontrolpolitik*. Seminar arrangeret af Nordisk Råd i samarbejde med Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi Rønne, 22.-24. april 1985.
- Nutt, D., King, L., Saulsbury, W. & Blackmore, C. (2007). Development of a Rational Scale to Assess the Harm of Drugs of Potential Misuse. *The Lancet*, 369 (9566): 1047-1053.
- Olaussen, L. P. (2005). Konspiratorisk funksjonsteking i norsk rettssociologi. *Retfærd*, 110: 51-60.
- Pacula, R.L., Kilmer, B., Grossman, M. & Chaloupka, F. J. (2007). *Risks and Prices: The Role of User Sanctions in Marijuana Markets*. Working Paper 13415. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Papendorf, K. (1995). Forfatningsdomstolens hasjdom – Intet nyt eller omlægning af den tyske narkotikadebat? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 82 (1): 50-55.
- Parker, H. (2005). Normalization as a barometer: Recreational drug use and the consumption of leisure by younger Britons. *Addiction Research and Theory*, 13 (3): 205-215.
- Parker, H., Williams, L. & Aldridge, J. (2002). The Normalization of 'Sensible' Recreational Drug Use: Further Evidence from the North West England Longitudinal Study. *Sociology*, 36 (4): 941-964.
- Parker, H., Aldridge, J. & Measham, F. (1998). *Illegal Leisure – The normalization of adolescent recreational drug use*. London: Routledge.
- Pearson, G. (2007). Editorial: The Policing of Cannabis in the UK. *Addiction*, 102 (8): 1175-1177.
- Pedersen, D. (2010). *Afsluttende rapport fra Hash- og kokain projektet 2007-2010*. Socialforvaltningen: Københavns Kommune.

Pedersen, W. & Skardhamar, T. (2009). Cannabis and crime: findings from a longitudinal study. *Addiction*, 105 (1): 109-118.

Petersen, T. S. (2009): I straffeattestens skygge, I Ryberg, Jesper (red.): *Løsladt – og hvad så?* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 139-166.

Poret, S. (2003). Paradoxical effects of law enforcement policies: the case of the illicit drug market. *International Review of Law and Economics*, 22 (4): 465-493.

Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research*. London: Sage Publications.

Rasmussen, D. & Benson, B. (1994). *The Economic Anatomy of a Drug War – Criminal Justice in the Commons*. London: Rowman and Littlefield Publishers.

Regeringen (2010): *Kampen mod narko II – Handlingsplan mod narkotikamisbrug*. København.

Regeringen (2003). *Regeringens handlingsplan - Kampen mod narko*. København.

Reinarman, C. (2004). The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco. *American Journal of Public Health*, 94 (5): 836-842.

Retskemisk Insitut (2007). *Narkotika på gadeplan 2006*, Rapport til Sundhedsstyrelsen. Aarhus Universitet, Københavns Universitet, Syddansk Universitet.

Reuter, P. & Trautmann, F. (eds.) (2009). *A report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007*. The Netherlands: Commission of the European Communities.

Reuter, P. & Stevens, A. (2007). *An Analysis of UK Drug Policy – A Monograph Prepared for the UK Drug Policy Commission*. London: UK Drug Policy Commission.

Reuter, P. (2006). What drug policies cost. Estimating government drug policy expenditure. *Addiction*, 101 (3): 315-322.

Reuter, P. & Caulkin, J. (2004). Illegal 'lemons': price dispersion in cocaine and heroin markets. *Bulletin on Narcotics*, vol. LVI, Nos. 1 and 2, 141-165.

Reuter, P., Ramstedt, M., & Rigter, H. (2004). *Developing a Framework for Estimating Government Drug Policy Expenditures*. Report for the EMCDDA, EMCDDA (2004) Public expenditure on drugs in the European Union 2000-2004. Lisbon: EMCDDA – 'Strategies and Impact' Programme.

- Reuter, P. & MacCoun, R. (1996). Harm reduction and social policy: Should addicts be paid? *Drug and Alcohol Review*, 15 (3): 225-230.
- Reuter, P., MacCoun, R. & Murphy, P. (1990). *Money from Crime – A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington, D.C.* Santa Monica, CA: The RAND Corporation.
- Reuter, P. & Kleiman, M. (1986). Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement. *Crime and Justice*, 7: 289-340.
- Reuter, P. (1984). The (Continuing) Vitality of Mythical Numbers, *Public Interest*, 78: 135-147.
- Reuter, P. (1983). *Disorganized Crime – The Economics of the Visible Hand*. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Rigsadvokaten (2006). *Sanktionspåstande mv. i narkotikasager*. Meddelelse nr.6/2006, ændret juni 2007. København: Rigsadvokaten.
- Ritter, A. (2006). A Review of Approaches to Studying Illicit Drug Markets, *International Journal of Drug Policy*, 17 (6): 453-463.
- Room, R. (ed.) (2002). *The Effects of Nordic Alcohol Policies – What happens to drinking and harm when alcohol controls change?* NAD Publication No. 42. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.
- Ryberg, J. (2006). *Retsfølelsen – en bog om straf og etik*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Rønn, A. R. (2006). Erfaringer med hashklubbekæmpelse. *Juristen*, 160.
- Sandberg, S. (2008). Black Drug Dealers in a White Welfare State. *British Journal of Criminology*, 48 (5): 604-619.
- Sandberg, S. & Pedersen, W. (2010). *Cannabiskultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandberg, S. & Pedersen, W. (2006). *Gatekapital*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Shapiro, H. (2009). Collision Course. *Druglink*, 24 (6): 5.
- Shepard, E. & Blackley, P. (2007). The Impact of Marijuana Law Enforcement in an Economic Model of Crime. *Journal of Drug Issues*, 37 (2): 403-424.

Shepard, E. & Blackley, P. (2005). Drug Enforcement and Crime: Recent Evidence from New York State. *Social Science Quarterly*, 86 (2): 323-342.

Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. & Bushway, S. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: A Report to The United States Congress*.
<http://www.ncjrs.gov/pdffiles/171676.pdf> senest set oktober 2009.

Sherman, L. (1990). Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence. *Crime and Justice*, 12: 1-48.

Skretting, A., Rosenquist, P. & Jepsen, J. (eds.) (1993). *Narkotikapolitik i internationellt perspektiv*. NAD-Publikation Nr. 24. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning.

Skærpet indsats mod narko mv. (2004). *Forslag til Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdsloven*. Lov nr. 445 af 9. juni 2004.

Spannow, K. E. (1997). *Narkotikamiljøer i Århus – en etnografisk analyse*. Aarhus: Center for Rusmiddelforskning.

Storgaard, L. (2005). Trends in Danish cannabis use and changes in cannabis policy in Denmark. In: Kraus, L. & Korf, D. (eds.). *Research on Drugs and Drug Policy from a European Perspective*. Pabst Science Publishers: Lengerich.

Storgaard, L. (2000). *Konstruktionen af dansk narkotikakontrolpolitik siden 1965*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Storgaard, A. (1992). *Straf for narkotikakriminalitet*. Skrifter fra Center for Alkohol- og Narkotikaforskning ved Aarhus Universitet, 1 (1). Aarhus: Aarhus Universitet.

Stuer-Lauridsen, P. (1974). *Studier i retspolitisk argumentation*. København: Juristforbundets forlag.

Sulkunen, P., Sutton, C., Tigerstedt, C. & Warpenius, K. (eds.) (2000). *Broken Spirits – Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD Publication No. 39. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.

Sundhedsstyrelsen. (2008). *Narkotikasituationen i Danmark*. København: Sundhedsstyrelsen.

Sundhedsstyrelsen. (2010). *Narkotikasituationen i Danmark*. København: Sundhedsstyrelsen.

Sykes, G. & Matza, D. (1961). Delinquency and Subterranean Values. *American Sociological Review*, 26 (5): 712-719.

Tengström, E. (1993). Biblioteks- och informationsvetenskapen - ett fler- eller tvärvetenskapligt område? *Svensk Biblioteksforskning*, 1: 9-20

Tham, H. (2003). FN's narkotikakonventioner og narkotikapolitik. I: Tham, H. (red.). *Forskare om narkotikapolitikken*. Stockholm: Kriminologiske institutionen, Stockholms universitet.

TNI (Transnational Institute) (2008). *Cannabis resolutions at the 2008 Commission on Narcotic Drugs*.

Triplett, R. & Turner, E. (2010). Where is Criminology? The Institutional Placement of Criminology Within Sociology and Criminal Justice. *Criminal Justice Review*, 000 (00): 1-27.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2008). *World Drug Report*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2006). *Review of the World Cannabis Situation*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNGASS (United Nations General Assembly Special Session) (1998). Political Declaration. Resolution I. A/S-20/4, chapter V, section A.

Vestergaard, J. (1988). *Nordisk samfundsforskning om narkotika og narkotikakontrol*. København: Kriminalistisk Instituts årsberetning 1987/1988.

Wagstaff, A. (1989). Economic aspects of illicit drug markets and drug enforcement policies. *British Journal of Addiction*, 84 (10): 1173-1182.

Walker, N. (1991). *Why Punish? Theories of Punishment Reassessed*. London: Opus.

Walsh, C. (2008). On the threshold: How relevant should quantity be in determining intent to supply? *The International Journal of Drug Policy*, 19 (6): 479-485.

Wilhelm, P. (1991) *Slaget mod bagmændene: Om anvendelse af straffelovens § 191 a – narkotikahæleri*. København: Kriminalistisk Instituts Skriftserie.

Wilhelm, P. (1988). *Tvangsindgreb i strafferetsplejen 1976-85*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Wilk, R. (1996). *Economies and Cultures: Foundations of Economic Anthropology*. Colorado and Oxford: Westview Press.

Wilkins, C. & Sweetsur, P. (2005). Exploring the Structure of the Illegal Market for Cannabis. *De Economist*, 154 (4): 547-562.

Wilkins, C., Reilly, J., Pledger, M. & Caswell, S. (2005). Estimating the Dollar Value of the Illicit Market for Cannabis in New Zealand. *Drug and Alcohol Review*, 24 (3): 227-234.

Williams, J. (2004). The effects of price and policy on marijuana use: what can be learned from the Australian experience? *Health Economics*, 13 (2): 123-137.

Wilson, J. & Kelling, G. (1982). Broken Windows. *Atlantic Monthly*, 249 (3): 29-38.

Winslow, J. (1984). *Narreskibet – en rejse i stofmisbrugerens selskab fra centrum til periferi af det danske samfund*. Holte: Forlaget Socpol.

Zedner, L. (2007). Pre-Crime and Post-Criminology? *Theoretical Criminology*, 11 (2): 261-281.

Ziedenberg, J. & Colburn, J. (2005). *Efficacy & Impact - The Criminal Justice Response to Marijuana Policy in the US*, A Policy Brief. Washinton: Justice Policy Institute

Ødegård, E., Hakkarainen, P., Hübner, L. & Laursen, L. (1996). In: Hakkarainen, P., Laursen, L., Tigerstedt, C. (eds.). *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD Publications 31. Helsinki: NAD.

§ 20 spørgsmål:

Spørgsmål nr. S 1252. Om politiets ressourceforbrug ved rydningen af Pusher Street. Samling: 2004-05 (2. samling).

Spørgsmål nr. S 1311. Om politiets arbejdsbyrder. Samling: 2005-06.

Spørgsmål nr. S 4530. Om ressourceforbruget i forbindelse med politiets indsats på Christiania. Samling: 2005-06.

Spørgsmål nr. S 4675. Om patruljering på Christiania. Samling: 2006-07.

Spørgsmål nr. S 4822. Om politiindsatsen på og omkring Christiania. Samling: 2005-06.

Takkeliste

Lisa og Walther Schaldemose. Lau Laursen Storgaard og Anette Storgaard, Mads Uffe Pedersen, Vibeke Frank Asmussen, Helle Dahl, Mai-Britt Johansson, Morten Hesse og Kim Bloomfield, Jakob Demant, Sebastián Tutenges, Center for Rusmiddelforskning.

Lea Fuglsang. Steen Bechmann Jacobsen, Advokaturen for organiseret kriminalitet, Københavns Politi. Carsten Egebjerg Christensen, chefanklager, Københavns Politi. Kuno Herman Lund Hansen og Susanne Clausen, Kriminalforsorgen. Peter Reuter. Alex Stevens University of Kent. Stof-redaktionen v. Michael Jourdan og Birgitte Jensen. Søren Anthon Buhl. Reviewerne hos Crime, Law and Social Change og Scandinavian Journal of Criminology and Crime Prevention.

Appendiks

Appendiks I

Kontrolregimer og narkotikapolitik: hvordan balanceres borgernes velbefindende og selvbestemmelse?

Kim Møller

Euforiserende stoffer som heroin, kokain og cannabis er kriminaliseret gennem FN's internationale narkotika konventioner. Disse konventioner sætter rammen for de nationale narkotikalovgivninger, hvilket gør, at i langt de fleste lande er euforiserende stoffer kriminaliseret og kan derfor ikke forhandles lovligt. Kriminaliseringen af euforiserende stoffer har dog ikke fjernet efterspørgslen. Tværtimod er der sket en støt stigning af brugen af forskellige euforiserende stoffer de sidste 30 – 40 år. Kriminaliseringen gør også, at brugere af euforiserende stoffer overtræder loven, hver gang de køber, eller er i besiddelse af, euforiserende stoffer. Så længe der er efterspørgsel, vil der være folk, der er villige til at overtræde loven og udbyde stofferne, hvis den økonomiske gevinst er tilstrækkelig stor. Sorte markeder bliver på denne måde en uundgåelig utilsigtet virkning af kriminaliseringen. Nationale narkotikalovgivninger står således over for en sammensat opgave. De illegale markeder skal bekæmpes, brugen af euforiserende stoffer skal reduceres, lovovertræderne skal straffes, men stadig have en chance for at vende tilbage og bidrage til samfundet. Hvordan vil man som nationalstat prioritere disse afvejninger? Hvordan ser nationale narkotikakontrolpolitikker ud?

Denne artikel diskuterer forskellige modeller for narkotikakontrolpolitik, der rækker fra det totale forbud til en absolut legalisering af euforiserende stoffer. Kontrolpolitikken defineres her som systemet af love og regler, deres praktiske håndhævelse og den kriminalpolitiske holdning, der ligger til grund (Storgaard 2000:17). De forskellige praktiske modeller for narkotikakontrolpolitik kaldes herefter for kontrolregimer (Kleiman 1992:277, 1989:163ff). Begrebet narkotikakontrolpolitik beskriver skalaen over muligheder, mens kontrolregime benyttes som betegnelsen for det konkrete valg inden for denne skala.

Formålet med artiklen er dobbelt: for det første at illustrere den udvikling, som narkotikakontrolpolitikken har undergået i Danmark siden 2000. For det andet at nuancere kontrolregimer til at være mere end blot et spørgsmål om enten en liberal eller en repressiv narkotikakontrolpolitik. Med denne nuancering kan udviklingen i den danske narkotikakontrolpolitik siden 2000 sammenlignes med kontrolregimer i andre lande.

Reguleringen af cannabis⁴ bruges artiklen igennem som eksempel på både narkotikakontrolpolitik og kontrolregimer. Cannabis anses generelt for det mindst farlige af de traditionelt kriminaliserede euforiserende stoffer (Nutt *et al.* 2007:1050, Kleiman 1992:281). I en dansk sammenhæng har netop cannabis været i fokus i den serie af lovændringer, der siden 2001 har skabt et markant skifte i retstilstanden omkring euforiserende stoffer. Den ændrede lovgivning og narkotikapolitik er ikke blot operationelt betinget, altså med henblik på at komme konkrete problemer til livs, men også et udtryk for en normativ ændring i holdningen til cannabis. Derfor diskuterer artiklen også de bagvedliggende forståelser af narkotikakriminalitet. Der fokuseres i artiklen på små-salg⁵ af cannabis og besiddelse til eget forbrug⁶, eftersom det er her lovgivningen har ændret sig mest markant, og det således også er her ændringerne i det danske kontrolregime er tydeligst.

Regulering af euforiserende stoffer

Produktion og distribution af euforiserende stoffer som heroin, kokain og cannabis er ikke kun et nationalt anliggende, men også et internationalt. Dansk narkotikalogvgivning har afsæt i tre konventioner vedtaget i FN-regi, som har tilslutning blandt mere end 90 % af verdens lande (CND 2008:3). Konventionerne pålægger de underskrivende lande at forbyde en lang række euforiserende stoffer og håndhæve forbuddet. Den første konvention, Enkeltkonventionen, kom i 1961. Formålet med denne var at samle tidligere internationale aftaler om forbud mod præparater fra opiumsvalmuen, fra kokaplanten og fra cannabisplanten i én konvention. I 1971 kom Psykotropkonventionen, der supplerer Enkeltkonventionen ved at kontrollere syntetiske præparater. Formålet var at være på forkant med fremvæksten i brug af amfetaminlignende substanser. I 1988 kommer den sidste af de tre FN-konventioner, nemlig Konventionen mod ulovlig håndtering af narkotika og psykotrope stoffer. Denne konvention fokuserer på præcursorer, det vil sige produkter, der anvendes til fremstilling af narkotika, og formålet var at få en international ramme for kontrollen med den internationale narkotikahandel (se også Houborg, Bjerger & Asmussen Frank 2008; Fazey & Bewley-Taylor (Ed.) 2003).

Som ved alle internationale konventioner er der et fortolkningsrum i forhold til den praktiske nationale implementering af dem. Dette fortolkningsrum er særligt relevant for kontrollen med cannabis. Det er anerkendt blandt jurister og forskere, at konventionerne giver de enkelte lande mulighed at tolke håndhævelsen af forbud mod besiddelse relativt frit og for eksempel ikke påbyder at kriminalisere selve brugen af cannabis (Tham 2003:60, Zimmer 1997:20, UNGASS 1998). Omvendt diskuteres det stadig

⁴ Cannabis benyttes som samlebetegnelse for euforiserende produkter, der stammer fra hamplanten (UNODC 2007:95).

⁵ Begrebet ”små-salg” svarer til begrebet ”salg af mindre kvanta” fra Rigsadvokatens cirkulære fra 15.7.1969. Småsalg defineres som sager, der afgøres med bøde, det vil sige overdragelse af op til 50 gram cannabis. Ligeledes antages det, at lovgiver skelner mellem overdragelse og udbredelse, hvor overdragelse beskriver salget direkte til kunden, jf. Storgaard (1992:11).

⁶ Fastlagt til mængder under ti gram (Rigsadvokaten 2006).

intensit internt i FN, hvorvidt en "lempelig" linje over for cannabis er i overensstemmelse med konventionernes ånd (TNI 2008).

I Danmark er narkotikakontrollen udmøntet i lov om euforiserende stoffer, som blev indført i 1955. De mest alvorlige forbrydelser henføres under straffelovens § 191 indført i 1969. Til disse love er knyttet en række bekendtgørelser og cirkulærer⁷ fra Indenrigsministeriet og Rigsadvokaten, som præciserer vilkårene for retshåndhævelsen (Kruse, Winslow & Storgaard 1989:25). Lov om euforiserende stoffer kriminaliserer al ind- og udførsel, salg, køb, udlevering, modtagelse, forarbejdning og besiddelse af en lang række euforiserende stoffer og har en øverste strafferamme på 2 års fængsel. Bestemmelsen i straffelovens § 191 sigter mod den organiserede narkotikahandel og enkeltstående særligt grove tilfælde og har en strafferamme på 16 års fængsel. Hvorvidt et strafbart forhold hører under den ene eller den anden lovbestemmelse, afhænger som udgangspunkt af stoffets mængde og definerede farlighed. Hvis det strafbare forhold hører under lov om euforiserende stoffer, så går grænsen som udgangspunkt ved besiddelse af 10 kilo cannabis og 25 gram kokain eller heroin (Rigsadvokaten 2006). Ved mængder derover hører forholdet som udgangspunkt under straffelovens § 191. En lang række skærpende og formildnende kriterier kan spille ind på den endelige strafudmåling, og der er en relativt stor gråzone mellem lov om euforiserende stoffer og straffelovens § 191 (Storgaard 1992:120).

Ændringer i dansk narkotikaloggivning

Frem til år 2000 havde dansk narkotikakontrolpolitik i alt væsentligt fokuseret på de "hårde" stoffer som heroin, kokain og amfetamin, men omkring årtusindskiftet ændredes synet på cannabis. Nedenstående lovændringer har ændret retstilstanden for cannabis, især i forhold til besiddelse og små-salg. Lovændringer beskrives i kronologisk orden.

Den første ændring var den såkaldte Hashklublov, der kom i 2001. Formålet var at gøre det lettere for politiet at komme den relativt store mængde af hashklubber i København og andre større danske byer til livs (Asmussen & Moesby-Johansen 2004, hashklubloven, bemærkningerne, Møller 2008a:128-29).

Hashklubloven er en lovpakke bestående af flere lovændringer med det samme formål⁸. Det vigtigste ved lovgivningen var, at politiet efter forudgående advarsel administrativt kan nedlægge forbud mod at modtage eller opholde sig som besøgende i bestemte lokaler, dvs. i lokaler der benyttes til salg af hash. Inden lovens vedtagelse skulle politiet forelægge domstolen beviser for, at der foregik handel med hash. Denne procedure var omstændelig og ineffektiv i lyset af problemets omfang og karakter; der var ganske enkelt for mange

⁷ Rigsadvokatens cirkulære nr. 144 af 15.7.1969 som præciseret i Rigsadvokatens cirkulæreskrivelser af 15.9.1969 og 16.8.1971 og ændret i cirkulæreskrivelser af 16.8.1971 og 30.11.1972.

⁸ Lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler, lov nr. 471 af 7. juni 2001 og ophævelse af lejeforhold som følge af overtrædelse af forbud nedlagt i medfør af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler, lov nr. 447 af 7. juni 2001.

hashklubber, til at det var muligt at få dem lukket med en så tung bevisbyrde, som hidtil krævet (Jacobsen 2003:193, Rønn 2006:161). Kort sagt medførte loven, at politiet fremover kan lukke hashklubberne administrativt, det vil sige uden at skulle forelægge domstolene beviser for, at der faktisk foregår hashhandel.

Den anden lovændring berørte bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet og blev vedtaget i 2003⁹. Loven indeholdt flere ændringer, der lettede arbejdet med at efterforske og straffe organiseret kriminalitet, herunder handel med euforiserende stoffer. En væsentlig ændring var, at retsplejelovens § 754 a-e om brugen af agenter blev lempet ved at ophæve kriminalitetskravet på seks år som eneste forudsætning for brug af agenter. Herefter er mistanke og indikation, eller en overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, tilstrækkelig (Elmqvist & Jørgensen 2007:70, Andersen 1986:47). Det vil sige, at politiet blot skal have en begrundet mistanke om, at der foregår narkotikakriminalitet for at bruge agenter i efterforskningen, og at kriminaliteten ikke behøver taksere til en straf på seks år. Loven indeholdt også en strafbestemmelse, der gør, at personer dømt for narkotikakriminalitet skal bevise, at deres formue og værdier stammer fra en legal indtægtskilde. Kan personen ikke bevise dette, kan værdier og kontanter konfiskeres, hvilket er kontroversielt på grund af den såkaldte omvendte bevisbyrde, der strider mod princippet om, at man er uskyldig indtil bevist skyldig.

I 2004 blev strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse mv. ændret¹⁰. Strafferammen i straffelovens § 191 blev hævet fra de hidtil 10 år til 16 år under særligt skærpende omstændigheder. Årsagen til lovændringen var, at der havde været flere sager ved domstolene, hvor strafudmålingen havde været i nærheden af de 10 års strafmaksimum. Argumentet herfor fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, en højere strafferamme anses som nødvendig med henblik på at: ”markere alvoren ved forbrydelsen.”

I 2004 kom ligeledes ”Skærpet indsats mod narkotika mv.”¹¹ Denne lovændring er den mest afgørende i forhold til nærværende artikel. Besiddelse af cannabis til eget forbrug ændres ved lov fra advarsel til bodeforseelse: ”Formålet med lovforslaget er for det første at skærpe retshåndhævelsen ved besiddelse af ulovlige euforiserende stoffer. Hermed sendes der et stærkere signal om, at enhver besiddelse af og handel med euforiserende stoffer er ulovlig og har klare strafferetlige konsekvenser. Formålet er endvidere at skærpe straffen for salg i visse miljøer af ulovlige euforiserende stoffer med henblik på at sikre en bedre beskyttelse af unge, der færdes på diskoteker, restauranter og lignende” (Skærpet indsats mod narkotika, bemærkningerne). For at understrege den sidste intention blev indført en strafskærpelse med en tredjedel for udbredelse i miljøer, hvor publikum hovedsagligt udgøres af unge mennesker. På disse steder kan en

⁹ Lov nr. 436 af 10. juni 2003.

¹⁰ Lov nr. 218 af 31. marts 2004.

¹¹ Lov nr. 445 af 9. juni 2004.

vederlagsfri overdragelse også straffes. Bødeniveauet viste sig dog ikke at have den tiltænkte afskrækkende virkning på små-salget, som lovændringen i 2004 imødeså. Derfor blev bundniveauet med lovændringen ”Højere bøder i narkosager”¹² hævet fra 500 kroner til 2000 kroner ved førstegangsløvovertredelse (se detaljer nedenfor).

Endelig kom der ændring i lovgivning i forhold til selve brugen af euforiserende stoffer. Med loven ”Alkoholconcentration i udåndingsluft, nulgrænse for euforiserende stoffer mv.”¹³ blev der indført regler for bilkørsel under påvirkning af euforiserende stoffer. Reglerne svarer omtrent til reglerne for spirituskørsel, det vil sige, at straffen stiger, desto mere man er påvirket, og hvis der er tale om en gentagelse af kørsel i påvirket tilstand.

Samlet set har de oven for skitserede lovændringer ændret den reelle strafbarhed af såvel distribution, salg og besiddelse af cannabis markant. Fra en mangeårig praksis, hvor besiddelse af cannabis til eget brug, trods formel kriminalisering i loven, er blevet takseret med advarsel til nu, hvor besiddelse af selv ganske små mængder straffes med bøder på minimum 2000 kr. De nye love signalerer klart, at der skal være strafferetlige konsekvenser selv i de mindst alvorlige narkotikasager. Tilsammen udgør de lovændringer, der er omtalt ovenfor, dybtgående forandringer i det danske kontrolregime, idet de ændrer såvel det kriminaliserede område, politiets muligheder for iværksættelse af tvangsindgreb under efterforskningen og straffniveauet. Formålet har været at foretage et skifte i politikken ved at hæve straffene og forbedre politiets efterforskningsmuligheder.

Et iøjnefaldende træk ved skiftet er, at det er foregået på temmelig kort tid. Før lovændringen i 2001 havde dansk cannabispolitik ikke undergået væsentlige forandringer siden slutningen af tresserne. Dette er bemærkelsesværdigt i sig selv, men i særdeleshed fordi lovændringer med sigte på hårde stoffer jævnligt ændres. Det er derfor vigtigt at kigge nærmere på det mere præcise indhold af ændringerne, deres konsekvenser for strafbarheden af cannabisforseelser og betydningen i et større narkotikapolitisk perspektiv.

Narkotikakontrolregimer

Kontrolregimer karakteriseres af den valgte balance mellem følgende tre centrale definitioner af euforiserende stoffer og den måde, de håndteres på. 1) Farlighedskriteriet; dvs. hvordan skelnes der mellem stofferne og deres potentiale for afhængighed, og skader ved brug? 2) Småsalg; dvs. skelnes der mellem brugere og sælgere? 3) Mængderelationen; dvs. hvad er forholdet mellem type af euforiserende stof, mængden af stoffet, og den tilknyttede straf?

¹² Lov nr. 526 af 6. juni 2007.

¹³ Lov nr. 524 af 6. juni 2007.

I det følgende gennemgås de indeholdte afvejninger i kriterierne enkeltvis. Formålet er at systematisere diskussionen af lovændringernes rækkevidde. Hvad har lovændringerne betydet for den overordnede karakterisering af det danske kontrolregime?

Farlighedskriteriet

Det er ikke kun illegale stoffer, men også præcursorer, dvs. de kemiske stoffer der bruges i fremstillingsprocessen, som er forbudt efter de oven for nævnte internationale konventioner. Stofferne er opregnet på lister fra A til E, hvor liste A omfatter stoffer, der under ingen omstændigheder må forefindes i landet, mens liste B, C, D og E omfatter stoffer, der kun må benyttes til medicinsk og videnskabelig brug. I Danmark er det Sundhedsstyrelsen, der afgør placering på baggrund af en vurdering, der kombinerer relativ farlighed, illegalitet og egnethed til medicinske formål. Denne sammensatte vurdering medfører en noget tvetydig officiel fastsættelse af farlighedskriteriet. Eksempelvis er kokain, amfetamin, metamfetamin, ecstasy, morfin og opium opregnet på liste B, mens cannabis er opregnet på Liste A. Tvetydigheden genfindes i lovgivningen. I forarbejderne til straffelovens § 191 beskrives cannabis ikke som et ”særligt farligt eller skadeligt stof”, men i bekendtgørelsen til lov om euforiserende stoffer optræder cannabis som et stof, der frembyder ”ganske særlig fare” (Kruse, Winslow & Storgaard 1989:27). I retspraksis straffes lovovertrædelser, der involverer cannabis, mildere end stoffer opført på liste B med henvisning til, at cannabis er mindre farligt (Rigsadvokaten 2006). Der er altså en forskel i, hvordan farligheden af cannabis vurderes, afhængigt af om det er Sundhedsstyrelsen, domstolene eller politikerne man spørger, og dette til trods for omfattende diskussioner i Folketinget. De mest skelsættende diskussioner fandt sted i 1974-1975 i kølvandet på Rigsadvokatens cirkulærer og konkluderes med en stadfæstelse af sondringen mellem cannabis og andre ”hårdere” stoffer fra 1969 (Storgaard 2000:84-91). Denne sondring har været fundamentet for den lempelige politik, som er blevet ført indtil 2001, men har ikke været mulig at skrive ind i selve loven, fordi det ville stride mod de FN-konventioner, som Danmark har ratificeret. Sondringen er derfor ”kun” blevet implementeret i retshåndhævelsespraksis, hvilket belyser de noget selvmodsigende beskrivelser i de forskellige dokumenter.

Småsalg

Fastlæggelsen af en entydig teoretisk grænse mellem en sælger og bruger er stort set umulig. Ligeså i praksis. Med mindre politiet tager en person på fersk gerning i færd med at overdrage stoffer, skal de kunne føre bevis for, hvad personen har tænkt sig at gøre. De skal dokumentere en sindstilstand, hvilket selvsagt ikke lader sig gøre uden videre (Walsh 2008:479, Frantzen 2006:86). Mængden bliver derfor et altafgørende kriterium med henblik på at etablere intentionen om videreoverdragelse. For cannabis er grænsedragningen fastlagt ved 10 gram hash, 50 gram marijuana og 100 gram hampeplanter (Rigsadvokatens 2006). De fleste

sælgere vil være om ikke bekendt med disse grænser – så i hvert fald sørge for at være i besiddelse af kun små mængder. Forarbejderne til lov om euforiserende stoffer (2004) beskriver derfor en række omstændigheder, der indikerer, hvornår det må antages, at der foreligger intention om overdragelse, eksempelvis portionsopdelte stoffer, værktøj såsom en vægt, besiddelse af et regnskab eller et større pengebeløb. Metoderne til at dokumentere videresalg er eksempelvis video-overvågning og agentkøb, som politiet fik adgang til i 2003.

Mængderelationen

Skema 1 nedenfor viser progressionen i bødens størrelse for besiddelse til eget forbrug af henholdsvis hash og kokain efter lovændringen 2007. Ved at sammenligne med kokain, et af de ”hårde stoffer”, viser skemaet tydeligt den oven for nævnte forskel mellem mængde, relativ farlighed og straf. Ikke alene er bøde for besiddelse af hash mindre end for kokain, det er større mængder, der falder under den laveste bødetakst, og bødens størrelse stiger hurtigere. Dette illustrerer, at den relative farlighed af hash anses for lavere, til trods for at hash figurerer på liste A og kokain på liste B.

Skema 1

<i>Stofnavn</i>	<i>Stofmængde</i>	<i>1. gangstilfælde</i>	<i>2. gangstilfælde (50 pct.)</i>	<i>3. gangstilfælde og senere (100 pct.)</i>
<i>Hash</i>	- 9,9 gram	2.000 kr.	3.000 kr.	4.000 kr.
	10 – 49,9 gram	3.000 kr.	4.500 kr.	6.000 kr.
	50 – 99,9 gram	5.000 kr.	7.500 kr.	10.000 kr.
<i>Kokain</i>	- 0,9 gram	3.000 kr.	4.500 kr.	6.000 kr.
	1 - 2,9 gram	6.000 kr.	9.000 kr.	12.000 kr.
	3 – 4,9 gram	8.000 kr.	12.000 kr.	16.000 kr.

Kilde: Rigsadvokatens meddelelse 2006/6 (rettet juni 2007).

Det er værd at bemærke, at en person påtruffet med op til 99,9 gram hash i førstegangstilfælde kan slippe med en bøde, hvis vedkommende vel at mærke kan argumentere for, at det er til eget forbrug. Overdragelsen af hash, eller besiddelse med henblik på overdragelse, straffes i udgangspunktet med frihedsstraf når der er

tale om mængder over 50 gram (Rigsadvokaten 2006). Den endelige straffastsættelse vil i sidste ende bero på en domstols konkrete vurdering af samtlige af sagens omstændigheder.

Den ovenstående gennemgang af de tre kriterier, som betinger den strafferetlige status af de mindst alvorlige cannabisforseelser, danner basis for en diskussion af forskellene mellem den traditionelle danske politik og den aktuelle. Det første aspekt, der belyses, er den måde, hvorpå ændringerne er indskrevet i lovgivningen.

Fra rammelov til detailregulering

Rigsadvokatens instrukser (1969-1972) om ikke at håndhæve kriminaliseringen af besiddelse af cannabis til eget brug må ikke misforstås derhen, at besiddelse af cannabis til eget forbrug har været lovligt. Håndtering af cannabis har været kriminelt, så længe lov om euforiserende stoffer har været gældende. I dansk ret *er* en advarsel en strafferetlig sanktion (Greve 2004a), det er altså strengt taget kun håndhævelsespraksis, der har været lempelig. Hvis loven ikke håndhæves, kan der siges at være forskel mellem *de jure* og *de facto*, loven på papiret og loven i praksis, hvilket kan åbne for forskellige fortolkninger myndighederne imellem. Problemet ved denne model blev sat på spidsen, da justitsminister Erling Olsen i 1994 fik Rigsadvokaten til at udstede et ”påmindelsescirkulære” i forbindelse med en større politiaktion på Christiania. Cirkulæret præciserede justitsministerens fortolkning af cannabispolitikken, nemlig at det aldrig har været hensigten at kriminalisere forbrug og dermed ej heller besiddelse til eget forbrug og i yderste instans derfor heller ikke små-salg (Storgaard 2000:149).

I 2004 og 2007 ændredes straffen for besiddelse af cannabis med henblik på at sætte en streg under at besiddelse af cannabis: ”følges op med en strafferetlig reaktion, der afspejler samfundets afstandtagen fra denne adfærd” (Højere bøder i narkosager 2007, bemærkningerne). I princippet ville man fra justitsministeriets side kunne bede Rigsadvokaten udstede et cirkulære om, at en ny håndhævelsespraksis skulle implementeres med dertilhørende nyt bødekatolog, men signalværdien ved at gennemføre ændringen ved lov er kraftigere. Ved at ændre loven kommunikerer man fra politisk hold, at der er tale om et markant og utvetydigt skifte i kontrolpolitikken, ikke blot en mindre justering af sanktionernes størrelse. En bevæggrund herfor er hensynet til kontrolpolitikken signalværdi og entydighed. Et vigtigt kriminalpolitisk hensyn omhandler minimeringen af den ”strukturelle uklarhed” og ”kontrolpolitiske divergens” i reguleringen (Storgaard 2000:91). Helst skal lovgivningen på et område fremstå som en: ”internt konsistent og systematisk sammenhængende juridisk bygning: en kodifikation.” (Dalberg-Larsen 2002:12). Entydigheden sikrer signalværdien af lovgivningen og løser ligeledes en principiel forfatningsretlig uklarhed ved

den hidtidige model for regulering af cannabis. Greve (1985:102) fremhæver et problem ved den tidligere struktur i lov om euforiserende stoffer: ”er (det) kriminalpolitisk forsvarligt, at en lov af denne art er givet som en rammelov. Det betyder, at Folketinget overlader fastlæggelsen af grænserne for det strafbare til en administrativ myndighed. Det strider selvsagt i princippet mod den magtfordelingslære, som vores statsforfatning bygger på. Der er dog i nutiden enighed om, at praktiske hensyn gør det rimeligt og naturligt at overlade detailreguleringer til centraladministrationen.” Det principielle problem er den situation, hvor Folketinget har vedtaget loven, men det har været justitsministeren, der som politiets chef er kommet med en fortolkning, som måske ikke deles af folketingsflertallet. Skærpet indsats mod narko fra 2004 fastslår, at ulovlig besiddelse ”i udgangspunktet” skal medføre bøde, hvormed de potentielle problemer i forhold til magtfordelingen er mindsket.

Udviklingen siden 2001, og især 2004, udgør derfor et brud med den danske cannabis kontrolpolitiske tradition, både i indhold, og som beskrevet i afsnittet ovenfor, ligeledes i form. Det signalpolitiske element ved ændringerne har vejet tungt og fremgår eksplicit i bemærkningerne til lovændringen fra 2004 som motiverende. Men hvor dramatisk er ændringen rent faktisk? I det følgende diskuteres forskellige former for mulige kontrolregimer. Formålet er at yde et bidrag til nuancering af diskussionen af narkotikapolitikken, frem for blot at beskrive retningen af udviklingen fra lempelig til mere repressivt orienteret. Nedenstående gennemgang af kontrolregime-terminologi kan bruges til at placere forskellige landes narkotikakontrolpolitikker på en skala (Storgaard 2000:208, Papendorf 1995:54).

Forskellige former for kontrolregimer

Kontrolpolitik er ikke et spørgsmål om det totale forbud eller en absolut lovliggørelse. Der findes mange alternativer, som udgør selvstændige kontrolregimer med egne fordele og ulemper (Kleiman 1989:175). Med afsæt i de oven for omtalte tre kendetegn for forståelse af kontrolregimet – farlighed, små-salg og mængde – beskrives nedenfor seks eksempler på mulige kontrolregimer, som har afsæt i faktisk forekommende reguleringer af cannabis. I praksis er der så mange variable, der kan justeres, at der er tale om et kontinuum, men for argumentets skyld er der nedenfor foretaget en inddeling¹⁴.

¹⁴ Lignende typologi er at finde hos Fischer (2008:99). Forskellen ligger i, at Fisher inddrager kategorierne ”decriminalization” og ”medical marijuana control”. Sidstnævnte er ikke aktuelt relevant for Danmark, hvor cannabis til medicinsk brug ikke er lovligt. Termen ”dekriminalisering” anvendes nogle gange internationalt inden for narkotikakontrolpolitik, men er ukorrekt for danske forhold, hvor termen ”nedpønalisering” er korrekt. Kriminalisering er et spørgsmål om enten-eller, så det at graduere ved at benytte

Lempelig

- | | |
|---------------------------|--|
| 1) Legalisering | |
| 2) De jur legalisering | |
| 3) Passiv kriminalisering | |
| 4) Nedponaliseret | |
| 5) Repressivt | |
| 6) Totalforbud | |

Repressiv

Regimerne fra nummer 2 til 5 er baseret på eksisterende kontrolregimer, mens nummer 1 og 6 er illustrative yderpoler, der ikke forekommer i praksis. Regime nummer 5 er mest udbredt internationalt. Forskellen på regime 4 og 5 er sanktionernes seriøsitet (Kilmer 2002:101). Det er vigtigt at understrege, at det er kontrolregimer i forhold til cannabis og ikke alle de kriminaliserede euforiserende stoffer.

Regime 1 Legalisering:

Regime 1 adskiller cannabis fra andre stoffer og har ingen sanktioner tilknyttet små-salg. Det er en form for regulering af cannabis, der svarer til den måde, alkohol forhandles på, hvor reklamer er tilladt, og konkurrence mellem udbydere sikrer lavt prisniveau, men restriktioner i form af aldersgrænse og åbningstider opretholdes (Møller 2008b).

Regime 2 De jur legalisering:

Regime 2 svarer til den hollandske model, hvor små-salg fra statsautoriserede udbydere accepteres (Korf 2008:139). Til forskel fra regime 1 er grossistledet¹⁵, der forsyner små-salget, strafbelagt, og der er restriktioner på reklamer og prissætning. Regime 2 adskiller også fra andre stoffer og har ingen sanktioner tilknyttet små-salg.

en term som ”dekriminalisering” er juridisk ulogisk. Anvendelsen af terminologien internationalt kan skyldes, at bøder og advarsler i nogle lande er administrative sanktioner, og ikke strafferetlige, som i Danmark.

¹⁵ Reuter og Haaga (1989) opstiller en simplificeret tredeling af narkotikadistributionen: 1) Importører, som personligt organiserer smuglingstransaktioner, 2) Grossister, der køber fra importørerne og sælger videre, 3) Detaillister, der sælger til den endelige konsument. Se også Brå 2007:118.

Regime 3 Passiv kriminalisering:

Her ses cannabis som mindre farligt end andre stoffer. Der skelnes mellem bruger og sælger, men små-salg forfølges ikke af politiet. Besiddelse til eget brug straffes med en advarsel. I regime 3 retsforfølges brugerne ikke intenst, tilsvarende den danske retstilstand inden 2004. Winsløw (1985:83) benævnte det en "de facto legalisering", men en mere korrekt beskrivelse ville være "passiv kriminalisering". Forskellen er, at politiet ikke finder sig i cannabisbrug foran dem, eller på meget upassende steder, men omvendt heller ikke aktivt opsøger disse situationer.

Regime 4 Nedpønalisering:

Også i Regime 4 ses cannabis som mindre farligt end andre stoffer. Små-salg forfølges af politiet, men der skelnes mellem bruger og sælger. Brugere straffes (pønaliseres) rimeligt mildt, det vil sige typisk med en bøde (Kilmer 2002:101), tilsvarende retstilstanden i Danmark efter 2004. En nuancering er, hvilke konsekvenser en bøde har for den enkelte. I Danmark fremgår en bøde for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer på straffeattesten i fem år på linje med en straffelovsovertrædelse eller en overtrædelse af våbenloven.

Regime 5 Repressivt:

Regime 5 fortolker de internationale konventioner snævert og skelner ikke mellem cannabis og andre stoffer, om end mængderelationen godt kan være forskellig. Ingen form for salg tolereres. I Regime 5 er selve brugen af euforiserende stoffer strafbelagt og retsforfølges aktivt som led i kontrolpolitikken (Holgersson 2007:57).

Regime 6 Totalforbud:

Også Regime 6 fortolker de internationale konventioner snævert, skelner ikke mellem cannabis og andre kriminaliserede stoffer, om end mængderelationen godt kan være forskellig. Hverken salg eller besiddelse tolereres. Niveau 6 har en mere offensiv retshåndhævelse af forbuddet mod brug. I yderste instans ved at benytte fængselsstraf for besiddelse.

Danmarks kontrolregime er fra 2001 rykket fra kontrolregime 3 til 4, fra en de facto legalisering til et nedpønaliseret regime. Disse kategorier mangler dog et afgørende parameter, nemlig intensiteten af retshåndhævelsen. I praksis vil et regime, som på papiret svarer til nummer 4, sagtens i praksis kunne svare til nummer 3, hvis ikke loven håndhæves aktivt. Og omvendt. Grænsen mellem disse to kan siges at være spørgsmålet om, hvorvidt loven håndhæves passivt eller aktivt (se også Møller denne antologi).

I forhold til det juridiske ideal om entydighed i lovgivningen kan man sige, at regimerne 2 til 5 er inkonsistente, fordi cannabis er forbudt, men mindre overtrædelser af loven accepteres. Kritikere peger på, hvordan benyttelse af dette ”alternative opportunitetsprincip” (Nadelmann 1993:217) er ”normativt anløbet” (MacCoun & Reuter 2001:127). Sagt på en anden måde kritiseres den traditionelle danske model for at inddrage andre hensyn end retsforfølgelse af lovovertrædelser. Når man gradbojer, hvorvidt en lovovertrædelse er alvorlig nok til at blive straffet, mindsker man respekten for loven, menes der. Og det er der flere grunde til. At politiet ikke konsekvent håndhæver kriminaliseringen af cannabis, kan vække mistanke om, at loven håndhæves mere stringent over for visse befolkningsgrupper end over for andre. At man tolererer besiddelse til eget forbrug, men retsforfølger små-salget, skaber et stort fortolkningsrum i lovgivningen, jævnfør problemerne med afgrænsningen mellem besiddelse og overdragelse. Set på denne måde bliver det et dilemma at vælge det bedste kontrolregime, idet det ikke er muligt at føre en juridisk konsekvent politik, der samtidig er praktisk gennemførlig og normativt pragmatisk (May, Duffy, Warburton & Hough 2007:44).

Kontrollens dilemma

Kontrollens iboende modsætning mellem konsekvens og pragmatik forstærkes af, at politikkers målsætninger om at mindske forbruget og den tilknyttede kriminalitet ligeledes er umulige at opnå på samme tid (MacCoun, Kilmer & Reuter 2003:79). Nul forbrug medfører selvfølgelig nul kriminalitet, men da nul forbrug anses for at være urealistisk (Regeringen 2003:5), og beskrives sågar som en ”destruktiv illusion” (Christie & Bruun 1996:14), bliver opgaven i praksis at prioritere. Prioriteringen mellem målsætningerne er en politisk vurdering. Hermed ikke sagt at vurderingen kan være uafhængig af viden på området. Det kan den langtfra. Forbruget og skaderne hænger nemlig ikke lineært sammen. Visse former for forbrug giver mere alvorlige skader end andre, hvorefter spørgsmålet bliver, hvilke typer af skader vi – trods alt – foretrækker frem for andre (Caulkins & Reuter 1997:1143). Denne prioritering kan ikke foretages uden at forholde sig til: ”hvor langt de fælles interesser bør beskyttes, når dette på samme tid indebærer indtrængen i eksempelvis individernes privatsfære” (Lernestedt 2002:15, 180). Der er derfor to sæt af afvejninger, som skal overvejes. Individets rettigheder over for de overordnede samfundsmæssige hensyn, og forbrugets omfang over for de tilknyttede skader.

Man kan med fordel anskue dette dilemma i henhold til tre moralfilosofiske tilgange (Mugford 1991), der i det følgende integreres med tre mere overordnede kriminalpolitiske rationalitetsformer (Lernestedt 2002:19, Böllinger 1994:2):

En ”liberal” moralfilosofi, der i udgangspunktet prioriter individets selvbestemmelse højest. Så længe den enkeltes handlinger ikke skader andre, bør disse handlinger ikke kriminaliseres. Denne position svarer til en

traditionel kriminalpolitisk ideologi, der kan beskrives som "normrationel", og jävnføres i det følgende med retsstatens grundtanke, at individet skal beskyttes mod statens potentielle overgreb i form af indgreb i frihed og privatliv. Kriminalitetsideologien ligger i forlængelse heraf: "Det har i årtusinder været et almindeligt juridisk princip, at straf ikke har mening som middel til at hindre personer i at skade sig selv ('Volenti non fit injuria.')." (Greve 1985:106). Almenpræventionen er derfor et kontroversielt element af lovgivning og beskrives farverigt som en: "generel mentalhygiejnisk profylakse" (Wolf 1973:62). Altså en kritik af lovgivning, der søger at påvirke befolkningens holdning gennem signalering af statens afstandtagen fra bestemte handlinger.

Et konkret eksempel på den normrationelle positions argumentation findes i en dom fra den tyske forfatningsdomstol fra 1994 (Sommer 1997:257, Böllinger 1997:20). Forfatningsdomstolen vurderede, at en lov, der kriminaliserede besiddelse af cannabis til eget forbrug, defineret som mængder under 30 gram, var grundlovsstridig. Argumentet var, at myndighedernes indgreb over for individet var uforholdsmæssigt i forhold til forbrydelsens seriositet eller mangel på samme. Den tyske dom er udtryk for håndhævelse af det juridiske princip om at: "Lovgivers tiltag skal begrænse den enkelte og almenhedens handlefrihed mindst muligt" (Papendorf 1995: 53, se også Kleiman 1992:279 om tilsvarende dom fra Alaska 1975).

Set fra den normrationelle position betinges skaderne ved cannabisbrug primært som følge af kriminaliseringen. Samfundet belastes på mange måder af brugen af cannabis i form af brugerens usunde livsstil og ved det dårlige eksempel, de statuerer: "Hovedparten af disse omkostninger var produktivitetstab blandt stofmisbrugere, inklusive for tidlig død, mindsket produktivitet på arbejdspladsen." (Cohen 2000:273). De alvorligste skader følger dog af kriminaliseringens afledte virkninger, det sorte marked, økonomiske omkostninger og retssikkerhedsmæssige problemer (Stevens *et al.* 2007:388, Greve 2004b)? Fra et normrationelt perspektiv vil en lempeligere politik over for brugerne, i tråd med dommen fra den tyske forfatningsdomstol, være den juridisk set mest hensigtsmæssige. Problemet med at håndhæve denne lempeligere politik består i problemet med at skelne mellem små-salg og besiddelse til eget forbrug. Sorte markeder vil have gode vilkår, men individets frihed vægtes højere.

En "autoritær" moralfilosofi er karakteriseret ved synpunktet om, at visse handlinger, herunder omgang med euforiserende stoffer, fundamentalt er amoralsk og bør kriminaliseres. Dette modsvarer af et "værdirationelt" syn på kriminalpolitikken, hvor visse samfundsmæssige interesser tilskrives så stor værdi, at de må beskyttes, selvom prisen for den enkelte lovovertræder kan være høj (Laursen *et al.* 2001:75-76). Det er især forekomsten af det sorte marked, som anses for et problem.

Sorte markeder skader samfundet på flere måder, og fra et autoritært moralfilosofisk perspektiv er brugerne af cannabis gennem deres handlinger derfor ansvarlige for en række samfundsmæssige skadevirkninger

(Böllinger 1997:154). Under normale forudsætninger vil forekomsten af et sort marked i sig selv være et problem for nærmiljøet og borgernes tryghed, både i en meget direkte forstand, men også som mere abstrakt samfundsskade: "Her handler det om 'klimabeskyttelse', om at der i det offentlige rum ikke skal kunne fremkaldes stemninger, som truer roen, ordenen og loyalitet." (Lernestedt 2002:21). Sorte markeder udgør en synlig manifestation af en manglende respekt for loven. På denne måde nedbryder cannabisbrugerne loyaliteten over for samfundets kriminalisering af bestemte gerninger, hvorefter besiddelse af cannabis også anses for en moralsk forbrydelse, *mala in se*. Cannabisbrug er på den måde en dobbelt normoverskridelse: "eftersom euforiserende stoffer er ulovlige, vil brug og salg underminere loven og i forlængelse heraf den sociale orden, som lovene repræsenterer." (Fagan 1994:189). Når det tilmed er velkendt, at fortjenesten ved at operere på et sort marked er stor, medfører det yderligere skader. Ikke så meget direkte i form af korruption, men i undergravningen af det meritokratiske princip om at hårdt arbejde betaler sig (Kleiman 1989:107). I yderste instans får brugen af cannabis lovgivningen som sådan til at fremstå impotent. Et problem der fra den værdirationelle positions perspektiv forværres i de kontrolregimer, hvor lovgivningens afstandtagen ikke er entydig, det vil sige regimerne 2 – 5.

Positionen udtrykker en "kollektivistisk kriminalitetsideologi" (Lernestedt 2002:196), der lægger afgørende vægt på almene samfundshensyn (Greve 2006:11). Sat på spidsen kan man sige, at de skader, som køberne og sælgerne af cannabis påføres i form af fængselsstraf, dyre stoffer og risiko for at blive ofre for voldshandlinger fra konkurrerende kriminelle, faktisk er et gode. Deres lidet misundelige tilværelser statuerer i sig selv et eksempel til de øvrige borgere i samfundet om, at dette ikke er en attraktiv livsførelse (Longshore *et al.* 1998:176, Christie & Bruun 1996).

Men undergravningen af samfundets indre sammenhængskraft er en type af "sociale omkostninger" (Cohen 2000:273), som lovgivningen ikke forholder sig eksplicit til. Hvor forarbejderne direkte giver udtryk for betydningen af signalværdien i den klare afstandtagen til al ulovlig besiddelse af cannabis, står der ikke noget om de mere abstrakte skader på samfundet. Man kan derfor sat på spidsen sige, at lov om euforiserende stoffer: "er en beskyttelseslov mod fare, men loven siger intet om, hvad det er for en fare, der skal beskyttes imod." (Greve 1985:103). Denne beskrivelse stemmer fint overens med Lernestedts (2002:168) pointering af, at desto højere i hierarkiet over samfundsmæssige beskyttelsesinteresser: "desto mindre anses det for nødvendigt at forklare, hvorfor det skal beskyttes." Loven er loven, og loven skal overholdes.

En "utilitaristisk" moralfilosofi, det vil sige en nyttemaksimerende position, forstået således at ingen løsning er optimal, men at en balance mellem skade og gavn i stedet bør findes. Denne position jævnføres med et målrationelt syn på kriminalpolitikken. Det kompromis, der gør mindst skade og mest gavn på såvel den enkelte som samfundet, bør vælges. Kompromisset indebærer, at alle må sluge kameler.

Fra et nytteoptimerende perspektiv er en meget konsekvent holdning problematisk på flere niveauer. Den ikke er hverken pragmatisk eller ressourceoptimerende, og den kan tilmed risikere at påvirke lovgivningens neutrale karakter: ”En værdiladning af den art og styrke, som den der omgiver narkotikapolitikken, vil kunne bevirke, at indsatsen får en karakter, der bryder med retsstatens og velfærdssamfundets gængse principper om legalitet, objektivitet, proportionalitet og fairness.”(Vestergaard 1988:110). Det målrationelle argument finder sammenblandingen af lov og moral problematisk, fordi det bliver svært at definere en grænse for, hvad lovgivningen ikke skal blande sig i. Peter Ege (1985:51) beskrev det som en ”moralsk kontaminering”, der forhindrer en saglig diskussion af fordele og ulemper. Det er et udbredt synspunkt, at ponaliseringen af cannabis langt hen ad vejen primært er en art moralsk fordømmelse, som ikke kan forventes at have de store kriminalitetsdæmpende perspektiver (Kapland 1975:16-7, Kleiman 1992:101, Reuter 1995:163, Harrison 1997:203, Balvig 1985:91).

Problemet med det målrationelle perspektivs kompromisforslag er, at de ofte er aldeles uspiselige for retspolitikere. For de fleste politikere vil forslag om at mindske straffen og retshåndhævelsen med henblik på at reducere kriminaliteten måske nok lyde som en god ide. Det går hurtigt over, når det kommer frem, at prisen formentlig vil være en stigning i forbruget. Formentlig en lille stigning, der slet ikke gør den samme samfundsmæssige skade som kriminaliteten udgående af det sorte marked, jovist, men en uspiselig pille ikke desto mindre. Og hvad nytter det så (Caulkins & Reuter 1997:1148)? Her er vi tilbage ved det først introducerede dilemma indeholdt i narkotikakontrollen, nemlig det umulige kompromis mellem pragmatik og konsekvens.

Diskussion

Ændringerne i narkotikakontrollen kan i lyset af det ovenstående udlægges som en ændring i samfundets dominerende moralfilosofiske perspektiv angående forholdet mellem stat og borger. Hvordan man forklarer, at disse ændringer indtræffer, er straks sværere.

Forholdet mellem ret, samfund og kriminalitetskontrol er i konstant forandring. Set over en tidshorisont på hundrede år fremgår det, at balancen i de senere år er blevet forskubbet i retning af en øget vægtning af statens beskyttelsesbehov på bekostning af borgerne (Borch 2005:217; Dalberg-Larsen 1984:203ff). Denne udvikling er ikke unik for Danmark. En gængs kriminologisk fortolkning er at se denne udvikling som del af en international tendens, hvor inkorporering af overnational konventioner presser de enkelte lande i retning af en kriminalpolitisk konvergens (Jepsen 2000: 241-245, Lundgren, Sørli & Ingvaldsen 2009; Balvig 2000: 255). Denne tendens finder ikke udelukkende sine rødder i kriminalitetskontrollen, men bør ses som en mere dybdegående samfundsmæssig forandring i senmoderniteten (Beck 1986, 2002). David Garland (1996:454) samler trådene omkring ret og samfund i en analyse af politiseringen af kriminalitetskontrollen. I Garlands udlægning er det stigende repressive fokus i kriminalitetskontrollen udtryk for en symbolsk benægtelse af

statens manglende evne til at løse de bagvedliggende problemer. Kriminalitetskontrollen er derfor i Garlands optik ændret fra at fokusere på årsager til nu primært at omhandle de synlige virkninger. I forhold til ændringerne i lovgivningen angående cannabis er dette værd at holde i mente, fordi den symbolske dimension vejer alt tungere. Det er ikke nødvendigvis irrationelt eller ineffektivt (Caulkins & Menefee 2009:5), men snarere en konsekvens af disse overordnede samfundsstrømninger.

Konklusion

Hvert af de beskrevne narkotikakontrolpolitiske regimer har sine egne styrker og svagheder, som det ikke er muligt objektivt at prioritere imellem. Man må tage udgangspunkt i nogle grundlæggende værdier for, hvad der ses som samfundets væsentligste opgave, at beskytte den enkelte borger eller samfundet som helhed. Her løber man ind i et andet problem. Ved at tage udgangspunkt i subjektive værdier bliver det nært umuligt at diskutere konkrete problemer rationelt.

Vi kan forsøge at evaluere de forskellige kontrolregimer rationelt med henblik på at foretage justeringer i skærpende eller lempende retning, men også det er problematisk. Hverken det sorte marked, dets kunder eller politikerne opfører sig rationelt nok til, at vi med sagligt belæg kan forudsige udfald på det generelle plan. Kontrolpolitikken indgår i samspil med niveauet og formen af politiets indsats, og i nok så høj grad af forskellige modefænomener, som påvirker unge mennesker lige så meget som noget andet. At anskue problemstillingen som et almindeligt optimeringsproblem, som den målrationelle position forsøger, kan derfor i sig selv ikke "løse" problemet. Der er ikke nogen løsninger, kun udfald.

Når det er sagt, er det oplagt at pege på fordele og ulemper ved forskellige lovændringer og kontrolregimer. De tilknyttede problemer og deres dynamiske sammenhænge er alvorlige nok til at fortjene en så fordomsfri diskussion som muligt, gerne hvor de indeholdte normative afvejninger fremgår tydeligt. Det store spørgsmål, der resterer at blive besvaret, er herefter, i hvilket omfang det er muligt, endsige ønskværdigt, at vælge et kontrolregime, der kombinerer hensynene til effektivitet såvel som moral frem for blot en af delene? Et andet er om problemerne i form af misbrug og vold udgående af sorte markeder ikke er tilstrækkeligt alvorlige for samfundet til, at vi med rette kan sige, at de moralske markeringer må tage en sekundær plads i forhold til den rigeligt komplekse opgave med at finde en balance, der tilgodeser alle de indeholdte hensyn.

De danske lovændringer mellem 2001 og 2007 indeholder lidt af det hele, værdipolitiske moralske markeringer såvel som praktiske tiltag, der gør det muligt for politiet at straffe mistænkte cannabissælgere. Samlet set er lovændringerne et stort skridt i en repressiv retning set i forhold til den traditionelle danske politik på området, der har hørt til en af de mest lempelige internationalt set. Linjen efter 2001 er på ingen måder usædvanligt repressiv set i en international kontekst, hverken straffniveauet for brugerne eller sælgerne, eller mindskningen af afstanden mellem cannabis og de "hårde" stoffer. Hvad der er vigtigt at bide

mærke i, er rækkevidden af de værktøjer, som de retshåndhævende myndigheder får stillet til rådighed med henblik på at opklare den narkotikarelaterede kriminalitet. Den administrative lukning af lokaler der benyttes til hash salg, straf for overhovedet at opholde sig i disse lokaler, den omvendte bevisbyrde i konfiskationssager, der i princippet kan anvendes ved helt små mængder, den udvidede adgang til at bruge politiagenter, og pønaliseringen af den vederlagsfri overdragelse af euforiserende stoffer. Alle disse tiltag er vigtige skridt væk fra den normrationelle positions insisteren på individets beskyttelse fra statens potentielle overgreb. Fra en værdirationel position er argumentet at ingen af disse tiltag er problematiske, så længe man overholder loven, og at risikoen for misbrug fra myndighedernes side er minimal i et land som Danmark. Begge argumenter er rigtige i deres egen ret. Ikke desto mindre er det væsentlige ændringer af lovgivningen, som det er vigtigt at få evalueret løbende. Fremkommer der eksempler på uforholdsmæssigheder mellem forbrydelse og straf, virker de efter hensigten, og er disse hensigter formålstjenlige og tidssvarende?

Referencer

- Andersen, J. P. (1986). *Agent provocateur*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Balvig, F. (2000). *Det voldsomme samfund – Bind II*. København: DJØF.
- Balvig, F. (1985). *Narkotikaens betydning for kriminalitetsniveauet. Narkotika og kontrolpolitik*, 89-94. Stockholm: Nordiska rådet, Miniab/Gotab.
- Beck, U. & Willms, J. (2002). *Samtaler med Ulrich Beck – Frihed eller kapitalisme*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Beck, U. (1986). *Risk Society – Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Bogdan, M. (1977). Psykofarmaka och cannabis i internationell rätt. *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 70-90.
- Borch, C. (2005). *Kriminalitet og magt – Dansk kriminalitetssemantik i det 20. århundrede*. Ph.d.-afhandling Det Juridiske fakultet. København: Københavns Universitet.
- Brå - Brottsförebyggande rådet. 2006. Narkotikastatistik 2005 [8]. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå - Brottsförebyggande rådet. 2007. Narkotikadistributörer – En studie av grossisterna [7]. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bødal, K. (1982). *350 narkoselgere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Böllinger, L. (1997). Introduction. I: Böllinger, L. (ed.). *Cannabis Science – From Prohibition to Human Right (Von der Prohibition zum Recht auf Genuss)*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Böllinger, L. (2004). Drug Law and Policy in Germany and the European Community: Recent Developments. *Journal of Drug Issues*, 34, 491-510.
- Caulkins, J. P. & Menefee, R. (2009). Is Objective Risk all that Matters? *Journal of Drug Policy Analysis*, 2 (1), 1-14.
- Caulkins, J. P. & Reuter, P. (1997). Setting Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction? *Addiction*, 92, 1143-50.
- Christie, N. & Bruun, K. (1996). *Den gode fiende*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M. A. (2000). *Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice*. 4, 263-316. Washington: National Institute of Justice.

- CND - Commission on Narcotic Drugs. (2008). Making Drug Control 'Fit for Purpose': Building on the UNGASS decade. E/CN.7/2008/CRP.17. 2008. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Dalberg-Larsen, J. (1984). *Retsstaten, Velfærdsstaten og hvad så?* Aarhus: Akademisk Forlag A/S.
- Dalberg-Larsen, J. (2002). Fem opfattelser af retspolitik. I: Evald, J. Schaumburg-Müller S. (red.). *Om retspolitik*. København: DJØF.
- Ege, P. (1985). Narkotika set i relation til psykofarmaka og alkohol. I: *Narkotika og kontrolpolitik*. Stockholm: Nordiska rådet, Miniab/Gotab.
- Elmqvist, B. & Jørgensen J. (2007). Brug for mere overvågning... af politiets arbejde. I: Pedersen, S. J. (red.). *Ret og samfund 2007*. København: Frydenlund.
- EMCDDA (2004). *Statistical Bulletin, Figure GPS-1 og GPS-7*. Luxemburg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- EMCDDA (2006). *Statistical Bulletin, Figure GPS-1 og GPS-7*. Luxemburg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Fagan, J. (1994). Do Criminal Sanctions Deter Drug Crimes? I: MacKenzie, Layton D. and Craig Uchida (eds.). *Drugs and Crime - Evaluating Public Policy Initiatives*. London: Sage Publications.
- Fazey, C. & Bewley-Taylor, D. (eds.). (2003). The United Nations Conventions on illicit drugs: is change possible. *International Journal of Drug Policy*, Special Issue, 14 (2)
- Frantzen, E. (2006). *Narkojakt på Vesterbro*. København: Juridisk Institut.
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State – Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, 36 (4), 445-471.
- Greve, V. (1985). Narkotikaloggivningen i de nordiske lande set fra en retspolitisk synsvinkel: En kritisk vurdering af gældende lovgivning og dens anvendelse. 99-112. I: *Narkotika og kontrolpolitik*. Stockholm: Nordiska rådet, Miniab/Gotab.
- Greve, V. (2004a). Advarsel - som strafferetlig sanktion. I: Fliflet A. et al. (red.). *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*. København: DJØF.
- Greve, V. (2004b). Får eller ulve. *JFT: Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland*, 294-310.
- Greve, V. (2006). Dansk kriminalpolitik og evidensbaseret politik og praksis. I: Kyvsgaard, B. (ed.). *Kundskabsbaseret kriminalpolitik og praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Harrison, L. (1997). *Cannabis Research and Policy in the U.S.A.-Missing Links*. I: Böllinger, L. (ed.). *Cannabis Science – From Prohibition to Human Right (Von der Prohibition zum Recht auf Genuss)*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.

- Holgersson, S. (2007). *Kartläggning av svenska polisens narkotikabekämpning. Rapport 23*. Stockholm, Polishögskolan.
- Jacobsen, S. B. (2002). Ny lov om hashklubber. *Juristen*, 193.
- Jepsen, J. (2000). Internationale indflydelser på dansk narkotikapolitik – solidaritet ctr. responsiv ret. I: Henrichsen, C.; Storgaard, A. & Vedsted-Hansen, J. (red.). *Lovens liv*. København: DJØF.
- Kaplan, J. (1975). *Marijuana – The New Prohibition*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Kilmer, B. (2002). Do cannabis possession laws influence cannabis use? *International Scientific Conference on Cannabis*. 101-25. Brussels: Ministry of Public Health.
- King, R. S. & Mauer, M. (2006). The war on marijuana: The transformation of the war on drugs in the 1990s. *Harm Reduction Journal*, 3 (6), 1-17.
- Kleiman, M. A. R. (1989). *Marijuana – Costs of Abuse, Costs of Control*. New York: Greenwood Press.
- Kleiman, M. A. R. (1992). *Against Excess – Drug Policy for Results*. New York: Basic Books.
- Korf, D. (2008). An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands. I: Sznitman, Rödner, S.; Olsson, B. & Room, R. (eds.). *A cannabis reader: global issues and local experiences - Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe*. 137-156. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Kruse, S. Vinding; Hilden, J. & Storgaard A. (1989). *Narkotikakontrol i Danmark*. København: Alkohol- og Narkotikarådet.
- Laursen, L.; Kinnunen, A.; Kinnunen, J.; Skretting, A.; Svensson, D. & Valsson, K. S. (2001). I: Kouvonen, P.; Rosenquist P. & Skretting A. (ed.). *Narkotikakontrol i de nordiske lande – ændringer i lovgrundlag og retspraksis*. 65-87. *Bruk, Misbruk, Marknad og Reaktioner. Narkotika i Norden 1995-2000*. Helsinki: Nordiska nämnden för alkohol og drogforskning.
- Lernestedt, C. (2002). *Kriminalisering*. Stockholm: Iustus Fölag.
- Longshore, D.; Reuter P.; Derks, J.; Grapendaal, M. & Ebener, P. (1998). Drug Policies and Harms: A Conceptual Framework. *European Addiction Research*, 172-82.
- Loo, M.; Hoorens, S.; van't Hof, C. & Kahan, J. P. (2003). *Cannabis Policy, Implementation and Outcomes*. Santa Monica, RAND.
- Lundgren, V. S. & Ingvaldsen, K. (2009). Organised Crime in Norway: An Imported Phenomenon. I: Ingvaldsen, K. & Lundgren, V. S. (red.). *Organised Crime – Norms, Markets, Regulation and Research*. Oslo: Unipub forlag.

- MacCoun, R.; Pacula, R. L.; Chiqui, J.; Harris, K. & Reuter, P. (2009). Do Citizens know Whether Their State Has Decriminalized Marijuana? Assessing the Perceptual Component of Deterrence Theory. *Review of Law and Economics*, 5 (1), 347-371.
- MacCoun, R. (1993). Drugs and the law: a psychological analysis of drug prohibition. *Psychological Bulletin*, (113) 497-512.
- MacCoun, R.; Kilmer, B. & Reuter, P. (2003). *Research on Drugs-Crime Linkages: The Next Generation*. National Institute of Justice Special Report, 65-82. Washington, National Institute of Justice.
- MacCoun, R. & Reuter, P. (2001). Evaluating alternative cannabis regimes. *British Journal of Psychiatry*, (178), 123-8.
- May, T.; Duffy, M.; Warburton, H. & Hough, M. (2007). Policing cannabis as a Class C drug - An arresting change? London, Joseph Rowntree Foundation.
- Mugford, S. (1991). Toward a Unified Policy for Legal and Illegal Drugs. I: Terry Carney *et al.* (eds.). *An Unwinnable War against Drugs*. Sydney: Pluto Press.
- Møller, K. (2008a). Regulating cannabis markets in Copenhagen. 123-150. I: Asmussen, F.; Bjerger, B. & Houborg, E. (red.). *Drug Policy – History, Theory and Consequences*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Møller, K. (2008b). Hvordan sælges alkohol? Den danske models historiske udvikling. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift*, (25), 337-54.
- Nadelman, E. A. (1993). *Cops Across Borders – The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Nagin, D. S. (1998). Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century. *Crime and Justice*, (2), 31-42.
- Nutt, D.; King, L.; Saulsbury, W.; Blackmore, C. (2007). Development of a Rational Scale to Assess the Harm of Drugs of Potential Misuse. *The Lancet*. 369 (9566), 1047-1053.
- ONDCP. (2008). Marijuana Sourcebook. Marijuana: *The Greatest Cause of Illegal Drug Abuse*. Washington: Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President.
- Papendorf, K. (1995). Forfatningsdomstolens hashdom – Intet nyt eller omlægning af den tyske narkotikadebat? *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 78 (1), 50-6.
- Rasmussen, D. W. & Benson, B. L. (1994). *The Economic Anatomy of a Drug War – Criminal Justice in the Commons*. Boston: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Regeringen (2003). Kampen mod narko - Handlingsplan mod narkotikamisbrug. København.

- Reinarman, C.; Cohen, P. D. A. & Kaal, H. L. (2004). The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco. *American Journal of Public Health*, 94 (5), 836-42.
- Reuter, P. (1983). *Disorganized Crime*. Cambridge, London: MIT Press.
- Reuter, P. & Kleiman, M. A. R. (1986). Risks and Prices. *Crime and Justice*, (7), 289-340.
- Reuter, P. (1995). *Setting Priorities – Budget and Program Choices for Drug Control*. Santa Monica: The University of Chicago Legal Forum. RAND Reprints.
- Reuter, P. & Stevens, A. (2007). *An Analysis of UK Drug Policy. A Monograph Prepared for the UK Drug Policy Commission*. London: UK Drug Policy Commission, UK Drug Policy Commission.
- Reuter, P. & Haaga J. (1989). *The Organization of High-Level Drug Markets: An Exploratory Study*. A RAND Note. Santa Monica CA: RAND.
- Rigsadvokaten. (2006). Sanktionspåstande mv. i narkotikasager. Meddelelse nr. 6. 2006 (rettet juni 2007). København, Rigsadvokaten.
- Rigspolitiet. (2005). Organiseret kriminalitet. København, Rigspolitiet.
- Ronn, A. R. (2006). Erfaringer med hashklubbekæmpelse. *Juristen*, 160-3.
- Sommer, B. (1997). Concerning the Cannabis-Decision of the Federal Constitutional Court of Germany. I: Böllinger, L. (ed.). *Cannabis Science – From Prohibition to Human Right (Von der Prohibition zum Recht auf Genuss)*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Stevens, A.; Berto, D.; Frick, U.; Kersch, V.; McSweeney, T.; Schaaf, S.; Tartari, M.; Turnbull, P.; Trinkl, B.; Uchtenhagen, A.; Waidner, G. & Werdenich W. (2007). The Victimization of Dependent Drug Users: Findings from a European Study, UK. *European Journal of Criminology*, 385-408.
- Storgaard, A. (1992). *Straf for narkotikahandel*. Aarhus Universitet: Center for Alkohol- og Narkotikaforskning.
- Storgaard, L. L. (2000). *Konstruktionen af dansk narkotiakkontrolpolitik siden 1965*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tham, H. (2003). Forskare om narkotikapolitikken. I: Tham, H. (red.). *FN's narkotikakonventioner og narkotikapolitik*. Kriminologiske institutionen: Stockholms universitet.
- TNI – Transnational Institute (2008). Cannabis resolutions at the 2008 Commission on Narcotic Drugs.
- UNGASS – United Nations General Assembly (1998). Political Declaration. Resolution I. A/S-20/4, chapter V, section A.
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2007). *World Drug Report*. Vienna: United Nations.

- Vestergaard, J. (1988). Nordisk samfunds forskning om narkotika og narkotikakontrol. I: *Kriminalistisk Institut Årsberetning 1987/1988*. København: Københavns Universitet.
- Waaben, K.; Jørgensen F.; Lindegaard, F.; & Jersild, S. (1969). Narkotikamisbrug. *Tidsskrift for rettsvitenskap*, (82), 315-34.
- Walsh, C. (2008). On the threshold: How relevant should quantity be in determining intent to supply? *The International Journal of Drug Policy*, 19, 479-485
- Winslow, J. H. (1984). *Narreskibet*. Holte: Forlaget Socpol.
- Wolf, P. (1973). Symposium vedrørende narkotikaforskning.
- Zimmer, L. (1997). The Ascendancy and Decline of Worldwide Cannabis Prohibition. I: Böllinger, L. (ed.). *Cannabis Science - From Prohibition to Human Rights*. Frankfurt am Main, Berlin: Peter Lang.

Appendiks II

Hvordan beregner man mørketallet for en offerløs forbrydelse?

Kim Møller

Narkotikakriminalitet er en af de kriminalitetsformer, der har det højeste mørketal, altså den højeste andel af skjult kriminalitet i forhold til opklaret kriminalitet. Det særlige ved narkotikakriminalitet er, at den udøves af personer med fælles interesser. Både den, der køber, og den, der sælger narkotika, er interesserede i handlen og ønsker at foretage den uden politiets indblanding. Herved adskiller narkotikakriminalitet sig fra de fleste andre kriminalitetsformer. Normalt er der i forbindelse med en lovovertrædelse en gerningsperson og et offer, hvor offeret har en udtrykkelig interesse i politiets indblanding og derfor indgiver en anmeldelse. I denne forstand kan man sat på spidsen sige, at narkotikakriminalitet er en offerløs forbrydelse (Kaplan 1975:39). Når kriminaliteten på denne måde begås efter fælles overenskomst, besværliggøres vores indsamling af viden om omfanget.

Narkotikakriminalitet er derfor uden overdrivelse en svær håndterlig størrelse. For det første er det forskelligt mellem lande og over tid, hvad der defineres som ulovlig omgang med narkotika. For det andet er den officielt registrerede narkotikakriminalitet ikke udelukkende et udtryk for, hvor mange overtrædelser der er af narkotikalovgivningen, men også et udtryk for hvor mange ressourcer myndighederne bruger på at opklare narkotikakriminalitet. Fra Danmarks Statistik (2007) kan det for eksempel lyde, at: "Narkotikakriminaliteten i Danmark er steget betydeligt i de seneste år... I 2006 var der således 14.500 afgørelser mod 13.400 året før. I 2000 var der 7.600 afgørelser, og der er derfor tale om næsten en fordobling på bare seks år." Det er dog ikke givet, at en fordobling i antallet af domfældelser afspejler en fordobling af antallet af lovovertrædelser. Generelt er det ikke givet, at der er nogen sammenhæng imellem antallet af domfældelser og antallet af lovovertrædelser – og slet ikke når det gælder narkotikakriminalitet. For det tredje håndhæves loven forskelligt og kan variere fra land til by, fra by til by, eller sågar mellem forskellige bydele. Sidst, men ikke mindst, er det begrænset, hvad vi overhovedet ved om, hvor meget narkotika der bruges og sælges. For at få en forståelse af narkotikakriminalitetens omfang, må vi således skabe troværdige modeller til en beregning heraf. Hvis man for eksempel antager, at der begås mere narkotikakriminalitet i dag end tidligere, fordi politiet opklarer mere narkotikakriminalitet, har man udeladt to ubekendte, men afgørende faktorer. Nemlig omfanget af kriminalitet, politiet ikke kender til, og forholdet mellem forbruget af narkotika og den forbundne kriminalitet.

Viden om narkotikakriminalitetens udvikling er afgørende for at forstå, hvordan lovgivningen og politiindsatsen virker. Formålet med denne artikel er at beskrive og diskutere metoder til at måle

narkotikakriminalitetens omfang, og at give et konkret bud på mørketallet for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer. Sagt på en anden måde, hvor stor er chancen for at blive straffet for den mest almindelige form for narkotikakriminalitet i Danmark?

Metodiske problemer ved måling af narkotikakriminalitet

Der er to generelle vilkår ved måling af narkotikakriminalitet. Det første er, at kriminalitetens omfang i princippet ikke kan kvantificeres. Hvor mange gange overtrædes lov om euforiserende stoffer, hvis en person i tre dage går rundt med cannabis i lommen? En gang om dagen, en gang i timen, eller noget helt tredje? Denne betragtning af en ubegrænset mængde kriminalitet er filosofisk interessant (Christie & Bruun 1985/1996, Adler 1993:197), men vil ikke blive inddraget i diskussionen i denne artikel. Man er nødt til at definere en enhed, der kan bruges i beregninger. Det andet vilkår omhandler den registrerede narkotikakriminalitet. Registreringen af narkotikakriminalitet tager udgangspunkt i antallet af sager om overtrædelse af narkotikalovgivningen, som kommer til myndighedernes kendskab. Dette kan aflæses i politiets statistikker om antallet af beslaglæggelser af illegale stoffer og i Kriminalstatistikens¹⁶ oversigt over registrerede lovovertrædelser og domme. Hvor meget man kan tillade sig at udlede af den officielt registrerede narkotikakriminalitet, er der uenighed om. Kriminologer mener generelt, at denne tilgang siger mere om politiets håndhævelse af lovgivningen end om nogen faktisk forekommende udvikling i kriminalitet (MacKenzie 1994:288, Storgaard 1992:111, Balvig 1985:89, Becker 1968:174). Politiet på den anden side (for eksempel Busch 2008) argumenterer for, at det ikke er så simpelt, og at den øgede udbredelse af narkotika i samfundet de sidste 20-30 år har givet politiet flere anledninger til at beslaglægge narkotika. At politiet med andre ord griber ind over for observerede lovovertrædelser, og at en øget registreret narkotikakriminalitet derfor langt hen ad vejen blot er et udtryk for den øgede forekomst af narkotikakriminalitet. Strengt taget kan vi hverken af- eller bekræfte nogen af positionerne på det foreliggende grundlag. Det er en teoretisk diskussion, der omhandler mørketallet. Mørketallet kan defineres som: ”det tal hvormed man skal gange antallet af registrerede kriminelle for at få antallet af faktiske kriminelle” (Wolf 1973:64). Denne definition tager dog ikke højde for, at den enkelte kriminelle person i princippet kan overtræde loven flere gange. Justitsministeriets forskningsenhed påpeger eksempelvis, at der fra begyndelsen af 1980’erne til 2006 er sket et fald i antallet af forhold per strafferetlig afgørelse (Betænkning 1508:255). Derfor bør man som Coleman & Moynihan (1996:8) tilføje ”gerning” og dermed lyder definitionen: ”det tal hvormed man skal gange antallet af registrerede kriminelle gerninger for at få antallet af faktiske kriminelle gerninger”.

¹⁶ Kriminalstatistikken udarbejdes af Danmarks Statistik på baggrund af politiets indberetninger og er baseret på data fra Det Centrale Kriminalregister, som indeholder et efterforsknings- og afgørelsesregister (se Balvig 1995:47 og Wilhjelm 1988:23 for diskussion af brugen af kriminalregisteret i forskningssammenhæng).

Mørketallets historie er lige så lang som kriminologiens historie. Den belgiske astronom Adolphe Quetelet fremlagde ifølge Garland (2002:21) i midten af det nittende århundrede en teori om, at forholdet mellem den registrerede kriminalitet og den faktisk forekommende kriminalitet var konstant. Altså at den omregningsfaktor, Wolf beskriver i citatet ovenfor, skulle være identisk for alle typer af kriminalitet. I dag fremstår en sådan ide oplagt forkert, og alle anerkender, at mørketallet varierer meget mellem de enkelte kategorier af kriminelle gerninger. For eksempel går meget få drab og endnu færre bankrøverier uopdagede – og for den sags skyld uopklarede – hen i Danmark, mens hastighedsbegrænsningerne på motorvejene overskrides jævnlige, uden at særligt mange straffes herfor. Ifølge Balvig (1995:43) fordi anmeldelsestilbøjeligheden her er lav, jævnfør påstanden om en offerløs forbrydelse i indledningen af artiklen.

Det med, at narkotikakriminaliteten er en offerløs forbrydelse (Kapland 1975:39), er dog en påstand, der trænger til modifikation, idet det er let at finde ofre for narkotikakriminalitet. For det første er der folk involveret i narkotikamiljøer, som bliver snydt, bedraget, tæsket og dræbt og derfor kan siges at være ofre for narkotikarelateret kriminalitet (Stevens & Bewley-Taylor 2009: 2). For det andet er der en mere abstrakt offerrelation for narkotikakriminalitet, idet alle samfundets borgere betaler en økonomisk pris for, at politiet kan opretholde kontrollen med narkotikamarkedet (Miron 2005:4, Ruggerio & South 1995:91). For det tredje påvirker narkotikakriminaliteten alle i samfundet i kraft af vores rolle som borgere i en retsstat og potentielle mistænkte for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer. Politiets arbejde med at gøre det usikkert at forhandle narkotika kan risikere at gå ud over retsrafne borgere, der må lægge krop til en visitation for eksempel (Kleiman 1992:68). Endelig kan vi ærgre os over, at der foregår narkotikakriminalitet til trods for det store arbejde med at bekæmpe den (Storgaard 2000:197). De første tre kan siges at krænke samfundets myndighed, men det fjerde punkt opleves krænkende på den enkeltes integritet. Endelig er det et afledt problem i, at politiets ressourcer er begrænsede, og at indsatsen med at bekæmpe narkotikakriminalitet hermed indirekte går over opklaringen af andre forbrydelser, hvad økonomer betegner for ”opportunity costs” (Rasmussen & Benson 1994:5, Shepard & Blackley 2007).

Politi og retsvæsen finder frem til narkotikakriminalitet ved eget proaktive arbejde, anonyme tips eller ved tilfældighedsfund, det vil sige i forbindelse med efterforskning af anden kriminalitet (May *et al.* 2002:14). Dette afspejles i Kriminalstatistikken. Næsten samtlige af politiets sigtelser for narkotikakriminalitet ender med, at anklagemyndigheden rejser tiltale. Sigtelsesprocenten udtrykker politiets vurdering af, at en sag er færdigefterforsket. Hvor den gennemsnitlige sigtelsesprocent for straffelovsovertrædelser ifølge Kriminalstatistikken lå på omkring 18 % i perioden 2000-2005, var den for salg og smugling af narkotika efter straffelovens § 191 omkring 95 %. Kun drab og vold mod en myndighedsperson ligger tilsvarende højt. (Kriminalstatistikken, dst.dk, tabel Straf1).

Kritikere af retshåndhævelsesindsatsen påpeger, at forbrydelsens beskaffenhed, som særligt amoralsk og samfundsundergravende, giver narkotikakriminalitet en særstatus, der fordrer ekstra nidkærhed fra politiet (Larsson 2009:320) og de øvrige retshåndhævende myndigheder. At der eksempelvis skal færre beviser til for at iværksætte strafferetlige tvangsindgreb (Wilhjelm 1988:329-332), og at der fældes dom på et tyndere grundlag (Brå 2005:124, Balvig 1995:136). En ordentlig besvarelse af spørgsmålet om sammenhængen mellem den registrerede narkotikakriminalitet og politiets indsats kræver derfor en selvstændig analyse af omfanget af politiets indsats. Denne analyse er relevant, men kræver data, der ikke uden videre er tilgængelige i Danmark (Antorini § 20 spørgsmål S 43, 2005, Kruse, Winslow & Storgaard 1989:59), eksempelvis sagsbehandlingstiden på en gennemsnitlig narkotikasag og et overslag på, hvor mange betjente der er fuldtidsbeskæftigede med at opklare narkotikakriminalitet. Balvig (1995:135) anslog, at hver fjerde kriminalbetjent i Københavns politikreds arbejder fuldtid med narkotikakriminalitet, men at der oveni dette kommer ordenspolitiets arbejde på området (Se Holgersson 2007:15-17 for en analyse af de svenske data). For at komme videre med analysen af den faktisk forekommende narkotikakriminalitet må vi derfor gå af andre veje.

Efterspørgsel på illegale stoffer

En anerkendt metode er at tage udgangspunkt i forbruget af euforiserende stoffer (Reuter & Stevens 2007:18). Et overslag på forbruget af illegale stoffer kan etableres på to måder, man kan starte fra bunden, og man kan starte fra toppen, dvs. en efterspørgselsbaseret og en udbudsbaseret beregning. En efterspørgselsbaseret beregning tager udgangspunkt i, hvor mange personer som bruger narkotika, hvor tit de bruger det, og hvor meget de bruger per gang. En udbudsbaseret beregning tager udgangspunkt i, hvor meget narkotika der findes på markedet. Herefter skal man vurdere, i hvor høj grad der er overensstemmelse mellem overslagene. Denne artikel fokuserer på cannabis, da det er det klart mest udbredte illegale stof, og derfor udgøres hovedparten af narkotikakriminaliteten af cannabisovertrædelser (Boyum & Reuter 2005:14, ONDCP 2008, UNODC 2007). I det følgende diskuteres derfor, hvordan man kan beregne forbruget af cannabis ud fra forbrugsstatistikker og dernæst diskuteres det, hvordan man kan estimere den udbudte mængde cannabis på det illegale marked.

Den bedste måde at estimere efterspørgselen på illegale stoffer er med udgangspunkt i selvrapporteringsundersøgelser, dvs. undersøgelser hvor stofbrugere selv beskriver deres forbrug, omfang og hyppighed. Selvrapporteringsundersøgelser har det vilkår, at de personer, der bruger illegale stoffer hyppigst, samtidig både er de sværeste at få til at deltage i sådanne undersøgelser, endsige svare oprigtigt på spørgsmålene (Wilkins 2005:232, Loo *et al.* 2003:43, Reuter 1993:170). En af de væsentlige faktorer, man må inddrage i selvrapporteringsundersøgelser, er henholdsvis over- og underrapportering i forhold til forbrug af illegale stoffer. Underrapportering antages at være større i perioder, hvor forbruget er faldende, mens der i

perioder, hvor forbruget er stigende, antages at forekomme overrapportering (ONDCP 2008:4). En analyse af selvrapporteringsdata sammenholdt med data fra urinprøver kommer med den forsigtige konklusion, at overrapportering og underrapportering er omtrent lige hyppigt (Kleiman 1989:35). Hvor stor eller lille en fejlrapportering afhænger i høj grad af, hvilke typer stoffer der spørges til. Fejlkilderne er større hos heroinbrugere og mindst hos cannabisbrugere.

I danske selvrapporteringsundersøgelser spørges informanterne om deres forbrug af forskellige typer af illegale stoffer henholdsvis nogensinde, det sidste år og den sidste måned. Forbruget af euforiserende stoffer i befolkningen opgøres dermed i både en årlig og en månedlig prævalens. For eksempel at x % af de unge mellem 15 og 24 år har i løbet af det sidste år brugt hash mindst én gang, og at x % har brugt den sidste måned. Prævalensen bruges som indikator til sammenligning mellem lande og til at beskrive udviklingen i det enkelte land fra år til år (Loo *et al.* 2003:33). Der er dog også nogle vilkår for disse tal, som man må tage højde for. For eksempel kan bekræftende svar i kategorier som ”sidste måned” og ”sidste år” være den samme gang, dvs. at forbruget i den sidste måned var den eneste gang på hele året (UNODC 2006:47). Yderligere kan det forekomme, at en person, der har prøvet at ryge hash én enkelt gang i sit liv, tilfældigvis inden for den sidste måned af udleveringen af spørgeskemaet, krydser bekræftende i såvel ”nogensinde”, ”sidste år”, og ”sidste måned”, og dermed bliver den samme begivenhed registreret flere gange (Coleman & Moynihan 1996:61). I sig selv er disse prævalenstal ikke så sigende. De fortæller os ikke noget om, hvorvidt der anvendes flere eller færre stoffer af flere eller færre personer med flere eller færre skadevirkninger (Caulkins & Reuter 1997:1146, Vestergaard 1988:112). Tallene beskriver kun forbrugets relative udbredelse. Vil vi vide mere detaljeret, hvor ofte og hvor meget, må dette gøres på anden vis. International forskning (Hakkarainen, Kainulainen & Perälä 2008:323, Wilkins *et al.* 2005:227, UNODC 2006:44-59, EMCDDA 2004a: Fig. GPS-1) har vist, at man kan besvare disse spørgsmål ved at etablere en segmenteret fordeling af brugergruppen med udgangspunkt i prævalensindikatoren. Forudsætningen for at gøre det samme med de danske tal er, at indikatoren er i samme størrelsesorden som i de internationale analyser. Vi starter med at undersøge, om det er tilfældet, ved at se på tre forskellige selvrapporteringsundersøgelser af danskernes forbrug af euforiserende stoffer.

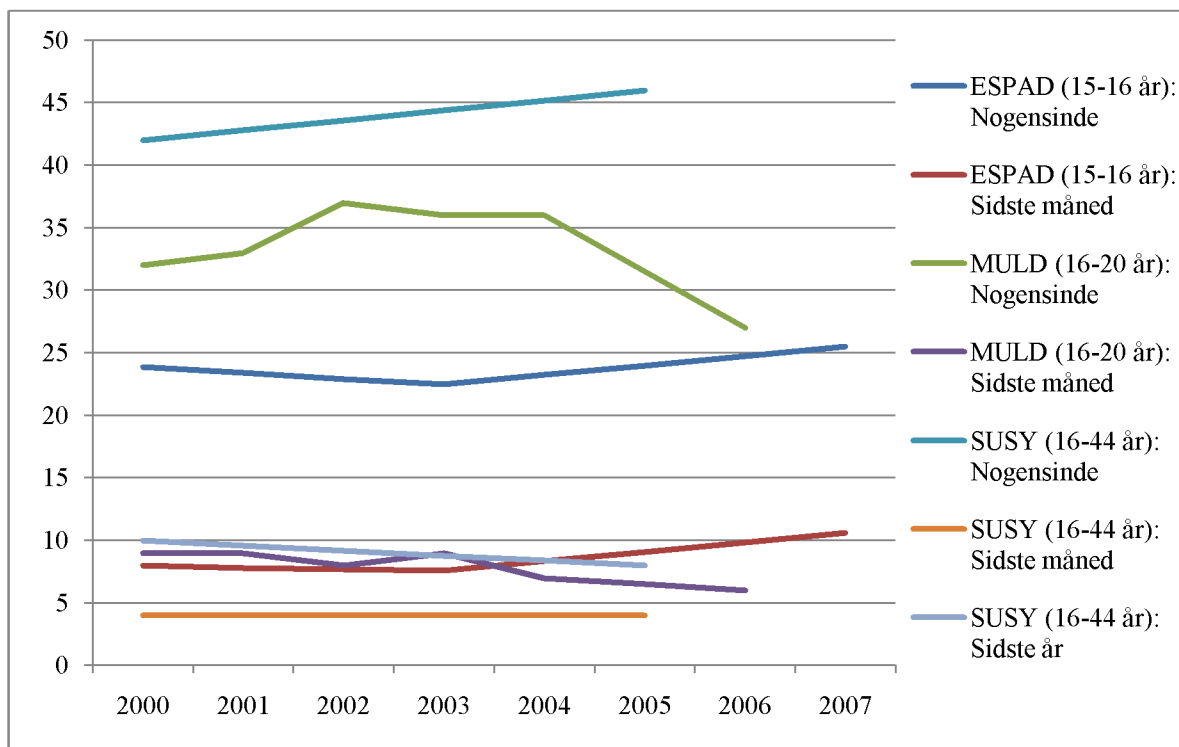
Sundheds- og sygelighedsundersøgelsen (SUSY) laves af Statens Institut for Folkesundhed og er hidtil udkommet for årene 1994, 2000 og 2005. Undersøgelserne har et meget højt antal besvarelser på omtrent 6880 og 4480 for 2000 og 2005 og måler brugen af euforiserende stoffer blandt forskellige aldersgrupper, landsdele og socioøkonomiske grupper. Den afgørende oplysning for artiklens videre udregninger er den årlige prævalens for cannabis i aldersgruppen 16-44-årige. Denne var 9,7 % i 2000 og 8,4 % i 2005. Tallet for den sidste måned var 4 % begge årene. Typisk vil dette tolkes som et mindre fald i det jævnlige forbrug. Yderligere fremgår en række iøjefaldende forhold. For eksempel, at der i hovedstadsregionen er en dobbelt så stor andel af de 15-24-årige, der har prøvet cannabis og andre illegale stoffer, end i de øvrige dele af

landet. Forskellen mellem kønnene er ligeledes markant. For de 15-24-årige er der en dobbelt så stor andel mænd, der har brugt cannabis inden for det seneste år, end der er kvinder. I aldersgrupperne efter dette bliver kønsforskellen endnu mere udtalt. Undersøgelsen viser altså, at kvinderne hurtigere dropper forbruget af cannabis, mens mændene fortsætter op i årene.

Monitorering af unges livsstil og dagligdag (MULD) har siden 2000 årligt analyseret de yngre voksne i aldersgruppen 16-20 år. Undersøgelserne er landsdækkende med repræsentativt udvalgte svarpersoner og en svarprocent på mellem 68 og 70 %. Samlet indgår mellem 1768 og 2010 besvarelser, hvad angår cannabisforbrug. Konstatning af klare kønsforskelle findes også i MULD-rapporterne. 39 % af de adspurgte drenge angiver at have prøvet cannabis nogensinde, mens tallet er 28 % for pigerne, det vil sige en mindre udtalt forskel end for de 15-24-årige i SUSY-undersøgelsen. MULD-undersøgelserne belyser også regionale forskelle. I 2001 var der 52 % af drengene i København, der havde prøvet at ryge hash nogensinde, mens landsgennemsnittet var noget lavere på 40 %. Det varierer fra år til år, hvilke regioner der undersøges, ud fra ambitionen om at gøre undersøgelserne relevante for hele Danmark. Dette gør, at man desværre ikke kan sammenligne de regionale data fra år til år. Det ville ellers være interessant at følge, hvordan forskellen i prævalens mellem København og resten af Danmark udvikler sig.

The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD) gennemfører hvert fjerde år en undersøgelse af 15-16-årige skoleelever i de europæiske lande. Det samlede antal besvarelser ligger på omkring 2400 med en høj svarprocent på 89 %, som afspejler at spørgeskemaerne deles ud i skoletiden. Denne unge population påkalder sig særlig interesse, da initieringsalderen er en væsentlig faktor i forhold til risikoen for udviklingen af problematisk forbrug senere i livet (Grossman, Chaloupka & Anderson 1998:635, Storgaard 2000:207). Den seneste publicerede undersøgelse er fra 2003, men upublicerede resultater fra 2007 viser ifølge Sundhedsstyrelsen (2007:15), at livstidsprævalensen for cannabis er nogenlunde stabil fra 1999-2007 på 46 %, hvilket er det højeste niveau i Europa (EMCDDA 2008:9).

Figur et: Procent af adspurgte der har prøvet cannabis



Kilde: SUSY, MULD, ESPAD

For sammenlignelighedens skyld er der draget rette linjer mellem de kendte punkter. Eksempelvis er der kun SUSY-data for 2000 og 2005, linjen mellem disse to målepunkter er ikke underbygget af data. Figur 1 viser en stigende tendens blandt de yngste adspurgte i ESPAD-undersøgelserne og et mindre fald hos de yngre voksne i MULD-undersøgelsen. Så små variationer bør ikke overfortolkes, men indtil videre henføres under de statistiske usikkerheder, der er forbundet med selvrapporteringsmetoden. Denne udvikling, eller mangel på samme, svarer fint overens med europæiske og internationale tendenser, der beskrives som henholdsvis ”stagneret” (Olsson 2008:59) og ”stabiliseret” (UNODC 2007). Både FN og EMCDDA beskriver, at stabiliseringen af prævalensen følger en periode med en dramatisk stigning internationalt på ca. 80 % mellem 1995 og 2003. Det aktuelle niveau anses derfor stadig som historisk højt, både i sammenligning med de sidste ti såvel som tredive år (UNODC 2006:46, Kleiman 1989:35).

Selvrapporteringsundersøgelserne beskriver det første led i analysen af cannabisforbruget. Men den relative andel, der har prøvet at bruge cannabis inden for en given tidshorisont, fortæller os i sig selv meget lidt om omfanget af det faktiske forbrug. For at komme nærmere narkotikakriminaliteten må man bagom procentsatserne og hen imod ”hvor ofte” og ”hvor meget”. Dette skridt kræver en inddeling af brugergruppen i segmenter, som det følgende afsnit belyser.

Hvor meget cannabis bruges årligt i Danmark?

Demografen Ledermann var den første til at opstille en teori om rusmiddelforbrug i befolkningen. Teorien går på, at den lille gruppe, der drikker mest alkohol, står for hovedparten af det samlede forbrug (Wilkins *et al.* 2005:328). Siden er teorien blevet grundigt testet, og for alkohol er det etableret, at de 5 %, der drikker mest, står for 50 % af det samlede forbrug (Reuter 1993:173). Det antages, at noget tilsvarende gør sig gældende for andre euforiserende stoffer, herunder cannabis (Spannow 1997:28f., Kleiman 1989:39). En række lande (Australien, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Nederlandene og USA, UNODC 2006:50) har gennemført forbrugsundersøgelser, hvor kategorierne ”nogensinde”, ”sidste år” og ”sidste måned” er udvidet med ”sidste uge” og ”hver dag”. Ved hjælp af disse tal har FN’s statistiske analysekontor beregnet en segmenteret fordeling over brugergruppens sammensætning (UNODC 2006:56-57) og opdelt denne i fire segmenter: henholdsvis ”rekreative brugere”, ”jævnlige brugere”, ”daglige brugere” og ”problematiske brugere”. Ved at bruge data fra disse lande har UNODC kunnet opstille en generel model for, hvor mange procent de forskellige segmenter udgør. Det antages, at denne udregning kan overføres på danske forhold, fordi den årlige og månedlige prævalens er identisk med det internationale gennemsnit.

- Rekreative brugere: Udgør 44 % af den samlede brugerpopulationen. Disse bruger cannabis et sted mellem 1-11 gange i løbet af ét år, i gennemsnit fire gange.
- Jævnlige brugere: Udgør 41 %. Disse bruger cannabis 100 gange på et år.
- Daglige brugere: Udgør 9,5 %. Disse bruger cannabis mellem 20 og 30 dage om måneden, med et vægtet gennemsnit på 320 dage årligt.
- Problematiske brugere: Udgør 4,5 %. Bruger cannabis hver dag, hele dagen.

Den anden beregning, vi mangler, er, hvor store mængder cannabisbrugerne i de forskellige segmenter faktisk forbruger per gang, og hvor bogstaveligt ”hver dag” skal tages. Med afsæt i en analyse af New Zealands cannabismarked (Wilkins *et al.* 2005) har FN’s statistiske analysekontor beregnet de fire forskellige segmenters gennemsnitlige årlige forbrug (UNODC 2006:42-59).

- Rekreative brugere: 0,6 gram cannabis pr. år.
- Jævnlige brugere: 15 gram cannabis pr. år.
- Daglige brugere: 320 gram cannabis pr. år.
- Problematiske brugere: 1825 gram pr. år.

Hvis vi overfører disse tal til danske forhold, både antal cannabisbrugere i de enkelte segmenter, antal dage de bruger cannabis og mængden af cannabis pr. år, kan vi udregne, hvor meget cannabis der forbruges i Danmark pr. år. Først skal vi beregne antallet af cannabisbrugere. I 2005 var der 2.077.869 indbyggere i

Danmark i alderen 16-44 år, hvoraf 8,4 % ifølge SUSY-undersøgelsen havde brugt cannabis inden for det sidste år. Dette svarer til 174.541 personer.

- Rekreative brugere: 44 % af den cannabisbrugende population i Danmark er: 76.798 personer. Ifølge UNODC har hver person i denne gruppe et årligt forbrug på 0,6 gram cannabis. Tilsammen brugte segmentet ca. 46 kilo.
- Jævnlig brugere: 41 % af den cannabisbrugende population i Danmark er: 71.561 personer. De forbruger på et år hver især 15 gram cannabis. Tilsammen ca. 1.073 kilo.
- Daglige brugere: 9,5 % af den cannabisbrugende population i Danmark: 16.581 personer. Disse forbruger årligt 320 gram cannabis per person. Tilsammen ca. 5.306 kilo.
- Problematiske brugere: 4,5 % af den cannabisbrugende population i Danmark: 7.854 personer. Disse forbruger årligt hver 1825 gram. Tilsammen ca. 14.334 kilo.

Lægges man tallene ovenfor sammen har de danske cannabisbrugere i 2005 forbrugt ca. 20,8 tons cannabis. Bemærk, at knap to tredjedele af den samlede mængde blev brugt af de 7.854 personer, der betegnes som problematiske brugere. Beregningen over størrelsen af gruppen af problematiske brugere betyder således meget for det samlede resultat. Ovenstående beregning af gruppens størrelse er i overensstemmelse med et estimat, Sundhedsstyrelsen udfærdigede i 2003 på 6.000 cannabisbrugere (Reitox 2003:39), hvor ”brugere”¹⁷ her svarer til definitionen på en ”problematiske bruger” i UNODCs segmentering. Sundhedsstyrelsen tal var dog rensat for blandingsmisbrug, hvorefter omkring 7.800 problematiske cannabisbrugere antages at være et rimeligt bud.

Der er en række vigtige forskelle mellem cannabismarkeder internationalt og ligeså mellem New Zealand og i Danmark. Hvor udbuddet i Danmark er domineret af hash (cannabis resin) er den dominerende cannabistype på markedet i New Zealand marihuana (cannabis herb).¹⁸ Dette forhold skævvrider ikke i sig selv udregningerne, da forbrugsdosis af UNODC opgøres i en mængde THC, det primære rusmiddel i cannabis.¹⁹ Indholdet af THC i henholdsvis hash og marihuana er omtrent det samme i Danmark²⁰. Endvidere antages prisen per milligram THC at være den samme for de forskellige cannabisprodukter internt i de

¹⁷Sundhedsstyrelsen definerer i et Memo fra 27.oktober 2003 ”brugere” som: ”individer der bruger euforiserende stoffer på en systematisk facon, med fysiske, mentale og sociale skader til følge (...) Beregningen viser, at 6.000 ud af den samlede gruppe stofbrugere på 25.500 i 2001 kun bruger cannabis.” (Reitox 2003:39, min oversættelse)

¹⁸ En mangfoldighed af euforiserende produkter kan laves af cannabisplanten. De tre hovedkategorier er: 1) Cannabis herb, der består af plantens topskud og blade, hyppigt benævnt ”marijuana” eller ”pot”; 2) Cannabis resin, som er sammenpressede sekreter fra planten, typisk benævnt ”hash” i Vesten eller ”charas” i Indien, og 3) Cannabis olie, udtræk af olie (UNODC 2006:5ff).

¹⁹En fastlæggelse af renheden af cannabis er dog ikke så ligetil. Strengt taget kan cannabis ikke reduceres til sit indhold af THC, der blot er et af mange aktive stoffer. Nyere forskning indikerer, at det relative indhold af stoffet CBD i forhold til THC er udslagsgivende for cannabis’ virkninger og bivirkninger (Hardwick & King 2009).

²⁰ Baseret på tyske renhedsanalyser. Fra at have været mindre stærk er den testede marijuana gennemsnitligt blevet stærkere i årene fra 1997 til 2002. I 2001 og 2002 faktisk lidt stærkere end hash (EMCDDA 2004).

enkelte lande (UNODC 2006:31, EMCDDA 2004:34). Der opstår dog alligevel en usikkerhed på grund af forskelle i markedet, fordi prisen på cannabis i New Zealand er noget lavere end i Danmark. Hovedparten af cannabis på markedet i New Zealand er dyrket der, hvorimod hashen i Danmark er importeret fra Marokko (Rigspolitiet 2005), hvilket – alt andet lige – gør gadeprisen højere. Denne omstændighed efterlader spørgsmålet om, hvorvidt brugerne i Danmark og New Zealand ville forbruge mere eller mindre, hvis cannabis var billigere eller dyrere? Almindelige økonomiske principper om udbud og efterspørgsel siger, at lavere pris skaber højere efterspørgsel, men almindelig økonomisk logik går ikke uden videre at anlægge på narkotikamarkeder (Caulkins & Reuter 2006:10). For det første er prisdannelsen på illegale rusmidler ikke forstået til fulde. Det er oplagt, at priseniveauet på en vare som hash er en funktion af illegaliteten, men præcist hvordan vides ikke. Såvel kokain som heroin er faldet støt i pris de sidste tyve år, hvor man med den intense krig mod narkotika, der er blevet ført, ellers kunne have forudset en forhøjelse af prisen (Caulkins & MacCoun 2003:434, 1998:601, Reuter 1983:114). Priserne på illegale rusmidler antages derfor at være påvirket af den illegale status, men ikke i udpræget grad af hvorvidt der føres en repressiv eller en mere liberal narkotikakontrolpolitik (Kleiman 2009: 152, Adler 1993: 46). For det andet er cannabis en oplevelsesvare efterspurgt af unge mennesker, der hverken handler økonomisk rationelt i forhold til indirekte omkostninger som bøder og fremtidsperspektiver, endsig vil gå glip af en ønsket oplevelse, fordi den stiger (lidt) i pris. Man kan således ikke forudse en nedgang i efterspørgslen, fordi priserne stiger (Kleiman 1989:91). For det tredje er cannabis generelt billigt sammenlignet med andre rusmidler (Williams 2004:130, Pudney 2002:3). Forskellen må dog på den anden side formodes ikke at være særligt stor, da UNODC's beregningsmodel for, hvor meget cannabis de forskellige typer af cannabisbrugere årligt konsumerer, er baseret på en integration af data fra mange andre lande udover New Zealand (UNODC 2006:44).

Så vidt den efterspørgselsbaserede beregning af den samlede årlige forbrugte mængde cannabis i Danmark. Det næste spørgsmål, der skal undersøges, er, hvorvidt dette stemmer overens med vores viden om, hvor meget cannabis der bliver solgt i Danmark på et år.

Hvor meget cannabis sælges på et år?

Det er i sagens natur svært at svare på, hvor meget cannabis der findes på det illegale marked. Der har i mange år floreret et mytisk tal om, at der ved grænserne bliver beslaglagt omtrent ti procent af den samlede mængde, der sælges (Boyum and Reuter 2005:49). Nadelman (1993:11) påpeger det absurde i at generalisere en antagelse om en fast procentsats, mens Brå (2005:157) i interviews med personer fængslet for narkotikakriminalitet får bekræftet, at den konfiskerede mængde svarer til omtrent ti procent af markedet. Disse betragtninger omhandler alle former for illegale narkotika og ikke specifikt cannabis. UNODC (2006:33, 231) vurderer, at man for bestemte typer af stoffer, som har afgrænsede produktionsområder og kendte transportruter, med et stabilt niveau af myndighedskontrol kan anslå den konfiskerede mængde som

en procentsats af, hvad der finder vej til det nationale marked. Dette gælder ikke for cannabis i Danmark. Derudover svinger den beslaglagte mængde cannabis i Danmark så meget fra år til år, at det vil være meningsløst at antage, at mængden kan ses som udtryk for markedsudbuddet det enkelte år. I 2003 blev beslaglagt knap 3,8 tons, og i 2006 knap 1 ton (politi.dk). Længere tilbage er registreret endnu større beslag. I 1994 over ti tons og i 1999 næsten 14 tons (Politiets Årsberetning 1999).

Et helt specielt datasæt på dette område, der beskriver omfanget af udbuddet og strukturen i efterspørgselen, er Københavns Politis videoovervågning af hashhandelen på Pusher Street på Christiania. Selvom dette er lokale, ikke nationale, data, er det værd at kigge nærmere på dem.

Pusher Street på Christiania har i tredive år haft et åbent tilgængeligt marked for hash, som blev genstand for en omfattende politiaktion i 2004 (Asmussen 2008:159ff, Møller 2008, 2009). Op til rydningen af Pusher Street videoovervågede Københavns Politi dele af hashhandelen i perioden fra 1. juli 2003 til 15. marts 2004, i alt 259 dage. Overvågningen resulterede i 6000 timers optagelser af syv salgsboder. Efterfølgende blev videomaterialet analyseret med henblik på at etablere et gennemsnitligt antal daglige handler og en gennemsnitlig mængde cannabis per handel. Mængderne i fordelingsnøglen er fastsat ved, at man på videoovervågningen observerede, at der typisk foregik betaling med runde beløb, hvilket er karakteristisk for narkotikamarkeder (Caulkins & Reuter 2006:6). Herefter kunne politiet sætte en agent til at efterprøve relationen mellem pris og mængde. Denne metode med at kombinere videoovervågning og agentkøb benyttes også internationalt til at skaffe beviser mod narkotikamarkeder (Curtis & Wendel 2007:875).

Resultaterne af overvågningen var, at Københavns Politi (2004a) vurderer, at 53,76 % af de registrerede handler var med hash, og 44,11 % af handlerne var med joints og 2,20 % var af ukendt indhold. Mængden, der gennemsnitligt bliver handlet per gang i dagtimerne, blev beregnet til 4,3 gram hash per hashhandel, og 2,3 stk. joints per handel med joints, i dagtimerne. Én handel med 2,3 joints svarer til ca. 0,76 gram hash (Retskemisk Institut 2004). Denne fordeling af handler omtales herefter som fordelingsnøglen²¹.

²¹ Politiets beregninger blev godkendt af landsretten (Udskrift af dombogen, S-571-05:28-9), om end med forbehold for at den enkelte sælgers strafferetlige ansvar for den solgte mængde ikke uden videre kunne udledes af politiets beregningsmodel (Asmussen 2008:164). Forbeholdet påvirker ikke beregningen af den samlede solgte mængde, der benyttes her. Resultaterne af overvågningen antages i det følgende at beskrive udbuddet af cannabis på Christiania, men ikke efterspørgselen på cannabis i København, eftersom det er almindelig kendt, at cannabis købt på Christiania videresælges i andre dele af landet og i andre lande (for eksempel Norge og Sverige) (Pedersen 2008:214, Rikskriminalpolisen 2007:20, Københavns Politi 2004b, Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt 1996:14).

Figur to: Pusherstreet på Christiania, luftfoto af de 41 salgsboder (bygning 26 bestod af flere salgsboder).



Kilde: Københavns Politis Virksomhedsberetning (2005:79)

Resultaterne af overvågningen er, ifølge Københavns Politi, som følger:

- Gennemsnitligt antal handler i de syv overvågede boder i Pusher Street: 240,4.
- Ganget op med de i alt 41 boder = 9.901 daglige kunder.
- 9.901 daglige handler x 365 dage om året = 3.613.865 handler.

I henhold til ovenstående fordelingsnøgle fordelte handlerne sig som følger:

- 53,76 % af handlerne var med hash (dvs. gennemsnitlig 4,3 gram hash pr. handel).
- 44,11 % af handlerne var med joints (dvs. gennemsnitlig 0,76 gram hash).
- De resterende 2,1 % var af ukendt indhold.

Resultatet af ovenstående er, at de 3.613.865 handler med cannabis, der i året op til 16. april 2004 blev foretaget, hvoraf ca. 54 % var med 4,3 gram hash, og 44 % var med 0,76 gram hash, svarede til i alt ca. 9,9 tons hash. Eftersom både køber og sælger overtræder loven i overdragelsesøjeblikket svarer dette til, at der på Christiania på ét år foregik 7,2 millioner overtrædelser af narkotikalovgivningen.

Der kan påpeges fire erkendelsesteoretiske problemer ved validiteten af Københavns Politis tal. For det første politiets troværdighed i den konkrete sag. Københavns Politi har en oplagt interesse i at få de hashhandlende dømt, således at politiaktionen bliver en succes. Eftersom der ikke er andre end Københavns Politi, der har set samtlige 6000 timers video igennem, kan det ikke udelukkes, at et element af, om ikke overdrivelse, så berettiget tvivl om for eksempel størrelsen på den enkelte handel er kommet tiltalte til skade. For det andet er der stor variation i prisen på hash afhængig af kvalitet, styrke, oprindelsesland, etc. Og, for det tredje at mængderabat ændrer prisen på cannabis ganske markant.²² For det fjerde var der stor forskel i antallet af daglige handler mellem de forskellige salgsboder. De boder, der blev videoovervåget, var nummer 1, 3, 11 samt fire i bygning 26. Man kan argumentere for, at netop disse boder hører til blandt de bedre placerede i forhold til indgangen, og derfor måske har haft flere end gennemsnitligt antal daglige kunder.

Det fremgår ikke af Københavns Politis rapporter om hashhandelen på Christiania, hvilken pris og kvalitet hash man har baseret fordelingsnøglen på. I København var prisspændet for hash på detailniveau mellem 40 og 110 kroner per gram i perioden 2002-2006 (Københavns Politi 2007, aktindsigt). Eftersom vi hverken kender fordelingen af pengebeløbene mellem de enkelte handler eller kvaliteten af den indkøbte cannabis, vil estimatet på 9,9 tons være forbundet med stor usikkerhed. Hvis vi for eksempel går ud fra, at den gennemsnitlige mængde på 4,3 gram per handel er baseret på køb af et cannabisprodukt til 75 kroner, vil det mulige spænd i den samlede kvantitet, sat på spidsen, ligge mellem 20 tons og 5 tons, afhængigt af om der blev købt hash til henholdsvis 40 eller 110 kroner. Eftersom EMCDDA (2004) har etableret, at prisen per enhed THC er stabil mellem forskellige kvaliteter af cannabisprodukter, ville vi med viden om pengebeløbene bedre kunne anslå en samlet mængde THC. Men selv hvis oplysninger om pengebeløbene forelå, ville der stadig være usikkerhed forbundet med estimatet, for eksempel hvis beløbene var meget spredte mellem små og store indkøb. Ifølge Wilkins *et al.* (2005) bliver det samlede estimat over pengeværdien ved at gange gennemsnitsprisen med den samlede mængde blot 82 % af den faktiske markedsværdi. Det vil sige, at man ved at tage udgangspunkt i et gennemsnitligt pengebeløb, som Københavns Politis fordelingsnøgle, undervurderer værdien såvel som den solgte mængde. Omvendt fremhæver Københavns Politi (2005:78), at man ikke har været i stand til at indregne køb af større partier, da disse typisk foregår andre steder på Christiania end ved boderne, hvor observationerne er foretaget. Yderligere en faktor at tage højde for ved de 9,9 tons er, at knap 44 % af alle handlerne, som Københavns Politi registrerede, var med præfabrikerede joint. Det må antages, at disse er dyrere end hash på grund af produktionsomkostninger. Det vides dog ikke, hvordan dette afspejler sig i forskelle i pris og kvalitet (Københavns Politi 2004b). Endvidere kan vi kun gisne om, hvordan køberne ville have brugt deres penge,

²² En analyse af den monetære værdi af kokainmarkedet har konkluderet, at indregning af mængderabat kan betyde op imod 40 % variation i det samlede overslag af markedets værdi (Caulkins & Reuter 1998:598-9, Spannow 1997:23). Wilkins *et al.* (2005:227, 231) konstaterer, at prisen i New Zealand svinger mellem omtrent 64 og 18 kroner per gram, afhængigt af om der købes en enkelt joint eller et helt pund marihuana. Gennemsnitsprisen per gram var cirka 37 kroner.

hvis udbuddet af joints ikke eksisterede. De ville formentlig have købt hash alligevel, men for et tilsvarende eller mindre beløb end de brugte på joints?

Opsamling på beregning af udbud og efterspørgsel på cannabis

I det ovenstående er etableret et efterspørgselsbaseret bud på den samlede årlige forbrugte mængde cannabis i Danmark på 20,8 tons og et udbudsbaseret bud på den samlede solgte mængde cannabis på Christiania i 2004 på 9,9 tons. De efterspørgsels- og udbudsbaserede beregninger modsiger således ikke hinanden, men det er begrænset, hvor meget de kan supplere hinanden, fordi de beskriver henholdsvis Danmark og København. Vi ved, at der er relativt flere cannabisbrugere i København end i Danmark, ca. 17 % overfor 8,4 % (SUSY 2005). Vi ved også, at omtrent en ud af seks danskere i alderen 16-44 bor i Københavns Kommune eller Frederiksberg, men vi kan ikke uden videre konkludere, at en tredjedel af alt cannabis i Danmark bruges af københavnernes, da vi ikke kender fordelingen af brugergruppen i København, altså hvor stor en andel der kan betegnes som problematiske brugere. Fordelingen er afgørende i denne sammenhæng, især når de 4,5 %, der benævnes problematiske brugere, forbrugte to tredjedele af den samlede mængde. En anden afgørende ubekendt faktor er, hvor stor en andel af efterspørgselen på cannabis i København, som bliver imødekommet fra Christiania. Københavns Politi (2005) estimerer to tredjedele, men dette er udokumenteret og kan ikke bekræftes. Hver for sig antages de 20,8 tons og knap 9,9 tons dog at være realistiske overslag. Derudover antages, at gennemsnittet på 4,3 gram hash per handel er sat passende højt, så antallet af handler ikke overdrives. Wilkins & Sweetser (2006) viser, at der er stor spredning i den mængde, forskellige typer af købere anskaffer sig per gang. Dette understreger vigtigheden af at inkludere overvejelser angående typen af marked. Caulkins & Pacula (2006:10) finder en gennemsnitshandel at være i en tilsvarende størrelsesorden som de 4,3 gram, men for indendørs handler hvor personer kender hinanden. Sandberg og Pedersen (2006: 158) skriver, at der sjældent bliver solgt mere end et til to gram i det åbne gademarked, de analyserede. I åbne gademarkeder (Møller 2008), hvor risikoen for politiindgreb er større, vil handlerne være typisk være mindre. Det antages nedenfor, at 4,3 gram hash er en gennemsnitligt indkøbt mængde til en gennemsnitlig pris. For Danmark samlet ser estimatet af antal kriminelle gerninger i forbindelse med køb og salg af små mængder cannabis derfor således ud:

- 20,8 tons hash,
- solgt i portioner af 4,3 gram,
- svarer til cirka 4,8 millioner handler, og dermed
- 9,6 millioner årlige overtrædelser af lov om euforiserende stoffers forbud mod køb og salg af cannabis.

Bemærk kontrasten til overslaget på kriminelle gerninger på Christiania, der blev sat til 7,2 millioner. Dette skyldes, at her deles handlerne mellem hhv. køb af hash (54 %) og køb af joints (44 %), hvor køb af joints

kun svarer til 0,76 gram hash pr. handel. Ovenstående estimat på 9,6 millioner overtrædelser af narkotikaloggivningen antager, at salget af joints kun fandt sted på Christiania. Hvis også resten af landet er fordelt på hhv. køb af hash og køb af joints, vil de 20,8 tons cannabis derimod svare til 15,7 millioner overtrædelser af narkotikaloggivningen. Så vidt estimatet over antallet af kriminelle gerninger i forbindelse med køb og salg af cannabis.

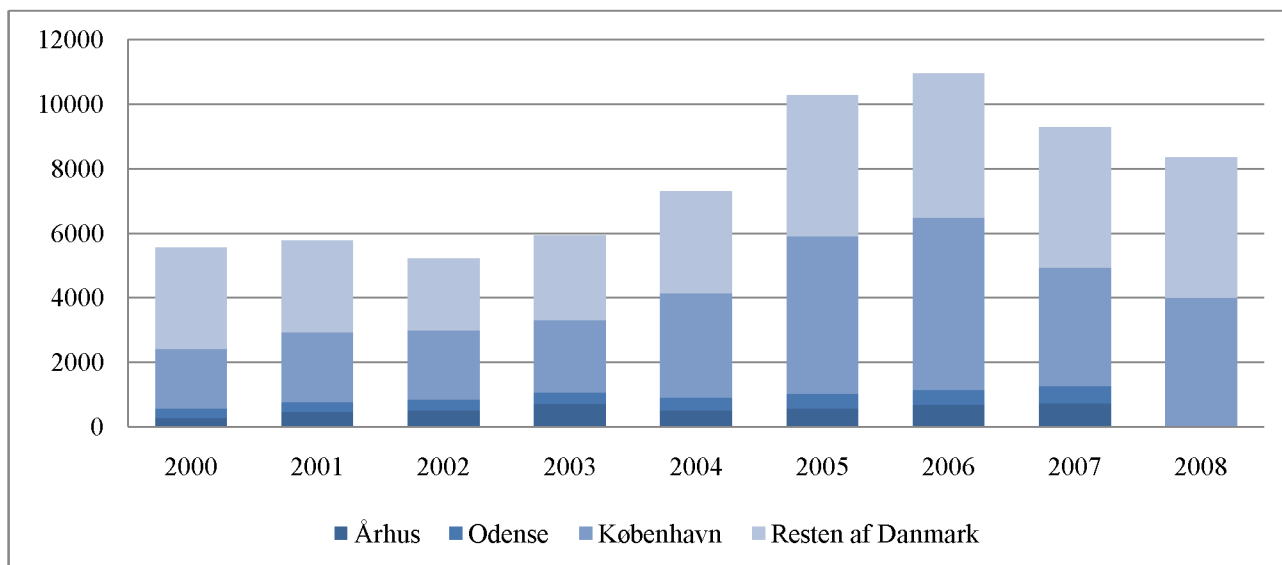
Den registrerede narkotikakriminalitet

Hvor meget af denne handel med cannabis får politiet grebet ind i? Hvad er mørketallet for køb og salg af cannabis? Nedenfor beskrives udviklingen inden for den registrerede narkotikakriminalitet med fokus på cannabis.

De seneste års ændringer i narkotikakontrolpolitikken har i høj grad været fokuseret på den mindre alvorlige cannabisrelaterede kriminalitet. I de fleste andre europæiske lande registreres narkotikakriminalitet efter type af stof (EMCDDA 2009), men i Danmark er det politiets beslaglæggelsesstatistik, der giver det bedste billede af indsatsen over for narkotika. Hver gang politiet påtræffer en person i besiddelse af euforiserende stoffer, hvad enten det er med henblik på salg eller til eget forbrug, beslaglægges stoffet, uanset hvad den videre strafferetlige følge er: advarsel, bøde, betinget dom eller fængsel. Politiet har siden 2000 registreret årligt antal beslaglæggelser opdelt efter type af stoffer og mængden af de forskellige beslaglagte stoffer opdelt efter politikredse. Beslaglæggelsesstatistikken er derfor et udmærket billede på, hvordan politiets kontrol med narkotikakriminalitet udvikler sig fra år til år. Nedenstående figur 3 illustrerer, at politiet i de senere år har opprioriteret hashbeslag²³, endog ganske markant. Med politireformen ændredes politikredsinddelingen (Betænkning 1409), hvorefter antal af beslag for 2008 derfor ikke kan opgøres for Århus og Odense, da disse nu hører under henholdsvis Østjyllands og Fyns Politi.

²³ Politiet har ikke underopdelt kategorien ”cannabis” siden 2002. Fra 1998-2002 indeholdt politiets statistik informationer om beslag af ”hamp, dansk”, ”hasholie/cannabiol”, ”marihuana” og ”marihuana – cigaretter” (politi.dk).

Figur tre: Antal beslag af hash i de største danske byer



Kilde: <http://www.politi.dk/da/servicemenu/statistik/Narkotikastatistik/>

Figur 3 illustrerer, at politiets kontrol med hash blev mere repressiv i perioden 2004 til 2008 sammenlignet med årene 2000 til 2003. I absolutte tal er der tale om en stigning fra 5942 beslag i 2003 til 10.962 beslag i 2006. Sammenholdt med beregningen lavet ovenfor over antal overtrædelser af narkotikalovgivningen kan man således beregne mørketallet. I 2005 var der i henhold til ovenstående udregning anslået 9,6 millioner lovovertrædelser, og der blev foretaget 10.292 beslag af cannabis. Denne artikels definition på mørketallet for kriminelle gerninger, som: ”Det tal hvormed man skal gange antallet registrerede kriminelle gerninger for at få antallet af faktiske kriminelle gerninger”, bliver hermed 933. Sagt på en anden måde, det anslås at lidt mere end en promille af cannabiskøb/-salgssituationer i Danmark resulterer i, at sælger eller køber pågribes af politiet.

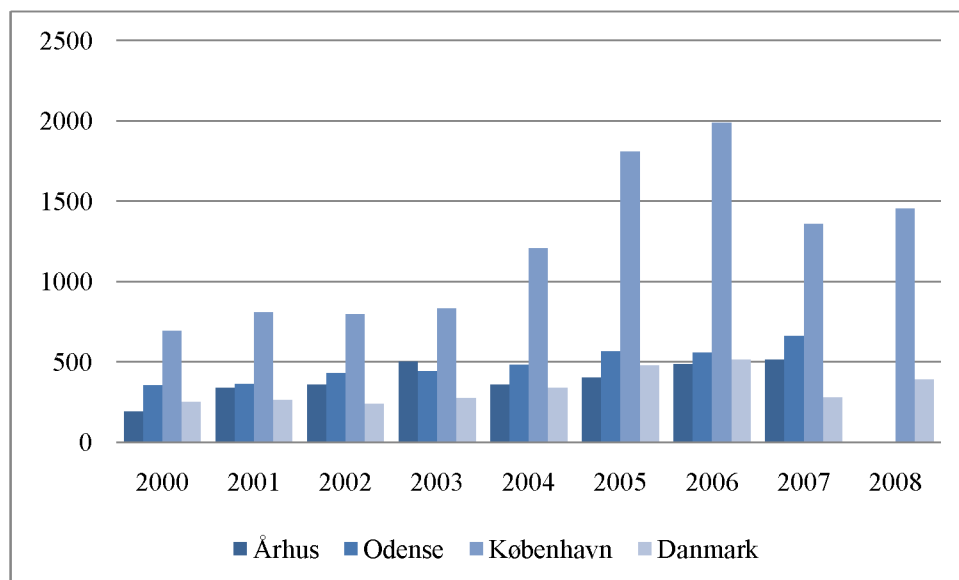
Diskussion

Sammenhængen mellem omfanget af handelen med cannabis og intensiteten af politiets kontrolindsats udgør et såkaldt ”kontroltryk” (Kilmer 2002). Kontroltrykket beskriver, hvor risikabelt det er at købe og sælge cannabis. Desto lavere mørketal, desto højere kontroltryk. Finder der for eksempel en kraftig stigning sted i antallet af kriminelle gerninger, kan det resultere i en oversvømmelse af kontrollen, det vil sige en lav rate af kontrol til hver lovovertrædelse (Kleiman 2009: 61, Caulkins & Reuter 2006:9-10, Nagin 1998:5-7). Ifølge Kilmer (2002) er antallet af arrestationer²⁴ i forhold til befolkningen størrelse en velegnet indikator som

²⁴ I Danmark bliver man ikke arresteret for besiddelse af cannabis. Antallet af beslag er derfor brugt som stedfortrædende indikator.

udgangspunkt for international sammenligning af kontroltryk. Nedenstående figur 4 illustrerer dette for de største danske byer og Danmark samlet.

Figur fire: Antal hashbeslag i Danmark per 100.000 personer mellem 15 og 44 år



Kilde: *ww.dst.dk; tabel BEF1A07, BEF1A*

Figur 4 viser, at der er markante forskelle mellem de danske byer. En del af denne forskel skyldes det mere udbredte forbrug af hash i København, og en del kan forklares med den måde, hvorpå cannabis er blevet forhandlet på i København. Det var en erklæret politisk hensigt at komme de meget synlige gademarkeder i København til livs, da man ændrede lovgivningen i 2004. Det er oplagt, at politiindsatsen på Christiania efter rydningen af Pusher Street har været medvirkende til at tallene for København er så høje i sammenligning med de andre større danske byer. I Feilding *et al.* (2008:77) fremlægges tal for en række udvalgte landets kontroltryk for 2005. Niveauet ligger her på omtrent 200 – 330 ”arrestationer for besiddelse”. Det danske gennemsnit er stadig en del under dette niveau, mens niveauet i de større byer svarer hertil. København ligger mange gange over, men det må antages, at en tilsvarende variation findes inden for andre lande. Endelig bør det nævnes, at et mere retvisende udtryk for det reelle kontroltryk ville være beslag i forhold til antallet af cannabisbrugere. På denne måde ville man tage højde for udviklingen i forbruget, jævnfør konceptet om oversvømmelse af kontrollen. Som vist har forbruget været rimeligt stabilt siden 2000, så det er ikke så interessant for netop denne periode.

Kontroltrykket og mørketallet er afgørende udtryk for den førte kontrolpolitik. Den væsentligste grund til, at cannabis er ulovligt, er antagelsen om, at straftruslen afskrækker folk fra at bruge det (MacCoun *et al.* 2009:347, Desroches 2005:13-17, MacCoun 1993:499). Diskussionen om den optimale balance mellem

kontroltryk, straffens størrelse og straffens hurtighed har stået på siden kriminologiens tidligste fase (Beccaria 1764/1986, Bentham 1830), og vi er stadig langt fra nogen afklaring. En interessant aktuel teori angående kontrollen med illegale rusmidler er, at det meste af den afskrækkende effekt skyldes selve kriminaliseringen, mere end straffens størrelse. En økonom vil sige, at kontroltrykket har en aftagende marginal nytteværdi (Boyum & Reuter 2005:78). Straffens seriøsitet og risikoen for straf antages at være mindre afgørende i denne sammenhæng. Kriminalitetens karakter, hvor såvel køber og sælger har en fælles interesse i at undgå politiet, komplicerer myndighedernes bestræbelser på kontrol.

Konklusion

Der er i den ovenstående gennemgang af forbruget, salget og registreringen af kriminalitet fremkommet en række resultater, som gør os klogere på mørketallet for narkotikakriminaliteten i Danmark. For det første blev det beregnet, at den danske befolkning mellem 16 og 44 år hvert år ryger cirka 20,8 tons hash. Lidt under halvdelen af denne mængde hash blev solgt på Christiania i året op til rydningen af Pusher Street i 2004. Det er begrænset, hvad vi kan sige om Christianias rolle i det samlede salg af hash i Danmark, og endnu mere begrænset hvad vi kan sige om københavnernes andel af det samlede forbrug. Selvom der er dobbelt så stor en andel af befolkningen i København, der ryger hash, sammenlignet med gennemsnittet for Danmark, og en ud af seks danskere bor i København, kan vi heller ikke uden videre konkludere, at en tredjedel af alt hash i Danmark ryges af københavnere. Vi ved nemlig ikke, hvor stor en andel af de 17 % af københavnere, der angiver, at de har roget hash inden for det sidste år, der kan karakteriseres som ”problematiske brugere”. Vi ved heller ikke, hvor meget af den hash, der blev solgt på Christiania, der er blevet solgt videre i resten af landet eller de øvrige skandinaviske lande. Til gengæld er artiklen kommet med et bud på, hvor mange gange lov om euforiserende stoffers kriminalisering af køb og salg af cannabis overtrædes i Danmark på et år, og hvor stor en andel af disse lovovertrædelser der straffes, cirka én ud af tusind. Hvorvidt dette tal er højt eller lavt, endsige for højt eller for lavt, er en helt anden diskussion. Kontroltrykket i Danmark ligger stadig lidt under internationalt niveau, men de seneste års fokusering på at øge kontrollen med hashmarkedet har skubbet os i retning af en europæisk konvergens angående den kontrolpolitiske linje.

Referencer

- Adler, P. A. (1993). *Wheeling and Dealing – An Ethnography of an Upper-Level Drug Dealing and Smuggling Community*. New York: Columbia University Press.
- Asmussen, V. (2008). Cannabis policy: tightening the ties in Denmark. I: Sznitman, S. R.; Olsson, B.; Room, R. (eds.) *EMCDDA Monographs – A cannabis reader: global issues and local experiences. Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe*, 157-168. Lissabon: EMCDDA.
- Balvig, F. (1985). Narkotikaens betydning for kriminalitetsniveauet. I: *Narkotika og kontrolpolitik*, 89-94. Rønne: Nordisk Råd.
- Balvig, F. (1995). *Kriminalitet og social kontrol*. København: Columbus.
- Beccaria, C. (1764/1986). *On Crimes and Punishments*. Indianapolis: Hackett.
- Bentham, J. (1830). *The Rationale of Punishment*. London: R. Heward.
- Becker, H. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, 76, 169-217.
- Betænkning 1508. (2009). *Indsatsen mod ungdomskriminalitet*. København: Justitsministeriet
- Betænkning 1409. (2002). *Politikommisionen – Betænkning om politiets struktur*. Københavns: Statens Information.
- Boyum, D. & Reuter, P. (2005). *An Analytic Assessment of U.S. Drug Policy*. American Enterprise Institute Evaluative Studies. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Brå - brottsförebyggande rådet (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster (Rep. No. 11)*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Busch, T. A. (2008). The Norwegian judicial policy on cannabis – time for a change? *Konference: Cannabis - What do we know and what should we do?* Oslo: 10-11-2008.
- Caulkins, J. P. & Reuter, P. (1997). Setting Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction? *Addiction*, 92, 143-1150.
- Caulkins, J. P. & Reuter, P. (1998). What Price Data Tell Us About Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 28, 593-612.
- Caulkins, J. P. & MacCoun, R. (2003). Limited Rationality and the Limits of Supply Reduction. *Journal of Drug Issues*, 33, 434-456.

Caulkins, J. P. & Reuter, P. (2006). Illicit Drug Markets and Economic Irregularities. *Socio-Economic Planning Sciences*, 40, 1-14.

Caulkins, J. P. & Pacula, R. L. (2006). Marijuana Markets: Inferences from Reports by the Household Population. *Journal of Drug Issues*, 36, 173-200.

Coleman, C. & Moynihan, J. (1996). *Understanding Crime Data - Haunter by the Dark Figure*. Berkshire and New York: Open University Press.

Curtis, R. & Wendel, T. (2007). "You're Always Training the Dog": Strategic Interventions to Reconfigure Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 37, 867-892.

Danmarks Statistik. (2007). *Kriminalstatistikken*. København: Danmarks statistik.

Danmarks Statistik. (2007). Sociale forhold, sundhed og retsvæsen, Strafferetlige afgørelser 2006 (foreløbig opgørelse). *Nyt fra Danmarks Statistik*, nr. 174, 27. april 2007

Desroches, F. J. (2005). *The Crime that Pays – Drug Trafficking and Organized Crime in Canada*. Toronto: Canadian Scholar's Press Inc.

EMCDDA. (2004a). *Statistical Bulletin, Figure GPS-1 og GPS-7 Luxembourg*: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

EMCDDA. (2004b). *An overview of cannabis potency in Europe (Rep. No. 6)*. Luxembourg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

EMCDDA. (2008). *A cannabis reader: global issues and local experiences (Rep. No. 2)*. Luxembourg: European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction.

EMCDDA. (2009). *Drug Offences: Sentencing and other Outcomes. Selected Issues*. Luxembourg: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

ESPAD - The European School Survey on Alcohol and Other Drugs. (1997). *The 1995 ESPAD Report - Alcohol and Other Drug Use Among Students in 26 European Countries (Rep. No. 1)*. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, CAN. Council of Europe. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drug (Pompidou Group).

ESPAD - The European School Survey on Alcohol and Other Drugs. (2000). *The 1999 ESPAD Report - Alcohol and Other Drug Use Among Students in 30 European Countries (Rep. No. 2)*. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, CAN. Council of Europe. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).

ESPAD - The European School Survey on Alcohol and Other Drugs. (2004). *The 2003 ESPAD Report - Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries (Rep. No. 3)*. Stockholm: Pompidou Group Council of Europe. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).

Feilding, A.; Room, R.; Fischer, B.; Hall, W.; Lenton, S. & Reuter, P. (2008). The Global Cannabis Commission Report – Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate. Oxford: The Beckley Foundation.

Garland, D. (2002). Of crimes and criminals: the development of criminology in Britain. I: Maguire, M.; Morgan, R. & Reiner, R. (red.). The Oxford Handbook of Criminology (third ed.). Oxford, New York: Oxford University Press.

Grossman, M.; Chaloupka, F. A. R. (1998). A Survey of Economic Models of Addictive Behavior. Journal of Drug Issues, 28, 631-643.

Hakkarainen, P.; Kainulainen, H. & Perälä, J. (2008). Measuring the cannabis market in Finland – A consumption based estimate. Contemporary Drug Problems, 35, 2/3, 321-345.

Hakkarainen, P.; Laursen, L. & Tigerstedt, C. (1996). Introduction: Sisters are never alike. I: Hakkarainen, P.; Laursen, L. & Tigerstedt, C. (eds.). Discussing Drugs and Control Policy - Comparative Studies on Four Nordic Countries (31). Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, 9-20.

Hardwick, S. & King, L. (2008). Home Office Cannabis Potency Study 2008 London: Home Office Scientific Development Branch.

Holgersson, S. (2007). Kartläggning av svenska polisens narkotikabekämpning Stockholm: Polishögskolan.

Holmberg, L. (2004). Visitation uden mistanke - et retspolitisk skråplan. Lov & Ret, 3-7.

Kaplan, J. (1975). Marijuana – The New Prohibition. New York: Thomas Y. Crowell Company.

Kilmer, B. (2002). Do cannabis possession laws influence cannabis use? International Scientific Conference on Cannabis. Brussels: Ministry of Public Health.

Kleiman, M. A. R. (2009). When Brute Force Fails – How to have Less Crime and Less Punishment. Princeton: Princeton University Press.

Kleiman, M. A. R. (1992). Against Excess – Drug Policy for Results. New York: Basic Books

Kleiman, M. A. R. 1989. Marijuana – Costs of Abuse, Costs of Control. New York: Greenwood Press.

Kruse, S. V.; Winslow, J. H. & Storgaard, A. (1989). Narkotikakontrol i Danmark. (vol. 14) København: Alkohol- og Narkotikarådet.

Københavns Politi. (2004a). Endelig analyse af den samlede mængde. København.

Københavns Politi. (2004b). Undersøgelse Regnskab. København.

Københavns Politi. (2004c). Generelrapport. København.

Københavns Politi. (2005). Virksomhedsberetning 2005. København: Københavns Politi.

Københavns Politi. (2007). Priser på hash i Danmark. Ikke offentlig, rekvireret gennem aktindsigt.

- Larsson, P. (2009). Anmeldelse af Sverre, Flaaten Heroinister og kontorister - en undersøkelse av maktens ulike fasetter i rettsforfølgelsen av narkotikaloovbrudd. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 98, 318-322.
- Loo, M.; Hoorens, S.; van't Hof, C. & Kahan, J. P. (2003). *Cannabis Policy, Implementation and Outcomes*. Santa Monica: RAND.
- MacCoun, R.; Pacula, R. L.; Chiqui, J.; Harris, K. & Reuter, P. (2009). Do Citizens Know Whether Their State Has Decriminalized Marijuana? Assessing the Perceptual Component of Deterrence Theory. *Review of Law and Economics*, 5: 1, 347-371.
- MacCoun, R. J. (1993). Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition. *Psychological Bulletin*, Vol. 113, No. 3, 497-512.
- May, T.; Warburton, H.; Turnbull, P. J. & Hough, M. (2002). *Times they are a-changing – Policing of cannabis*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- May, T.; Duffy, M.; Warburton, H. & Hough, M. (2007). *Policing cannabis as a Class C drug - An arresting change?* London: Joseph Rowntree Foundation.
- Miron, J. A. (2005). *The Budgetary Implications if Marijuana Prohibition*. The Marijuana Policy Project.
- MULD. (2001). *Unges Livsstil og dagligdag - geografiske forskelle og ligheder* (Rep. No. 2). København: Kræftens bekæmpelse og Sundhedsstyrelsen.
- MULD. (2002). *Unges Livsstil og dagligdag - forbrug af tobak, alkohol og stoffer* (Rep. No. 1). København: Kræftens bekæmpelse og Sundhedsstyrelsen.
- MULD. (2004). *Unges Livsstil og dagligdag - aldersforskelle i sundhedsvaner og trivsel* (Rep. No. 3). København: Kræftens bekæmpelse og Sundhedsstyrelsen.
- MULD. (2005). *Unges Livsstil og dagligdag* (Rep. No. 5). København: Kræftens bekæmpelse og Sundhedsstyrelsen.
- MULD. (2007). *Unges Livsstil og dagligdag* (Rep. No. 6). København: Kræftens bekæmpelse og Sundhedsstyrelsen.
- Møller, K. (2009). Police crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change*, 52, 337-345.
- Møller, K. (2008). Regulating Cannabis Markets in Copenhagen. I: Asmussen Frank, V.; Bjerre, B. & Houborg, E. (eds.). *Drug Policy*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 123-146.
- Nadelman, E. A. (1993). *Cops Across Borders – The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Nagin, D. S. (1998). Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century. *Crime and Justice*, 23, 1-42.

ONDCP - Office of National Drug Control Policy. (2008). *Marijuana Sourcebook* Washington: Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President.

Olsson, Börje. (2008). Cannabis' role in drawing attention to 'the drugs problem' in Sweden. I: Sznitman, S. R.; Olsson, B.; Room, R. (eds.). *A Cannabis Reader: Global Issues and Local Experiences – Perspectives on cannabis controversies, treatment and regulation in Europe*. Lisbon: EMCDDA, 53-60.

Pacula, R. L.; Kilmer, B.; Grossman, M. & Chaloupka, F. J. (2007). Do penalties facing marijuana users influence marijuana prices? National Bureau of Economic Research, Working Paper 13415, Cambridge.

Pedersen, W. (2008). Hasj i Norge: Mainstream, motkultur eller marginalitet? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 3 (11), 208-219.

Politiets årsberetning (1999). København: Rigspolitichefen.

Pudney, S. (2004). Keeping off the grass? An econometric model of cannabis consumption by young people in Britain. *Journal of Applied Econometrics*, 19, 435-453.

Rasmussen, B. M. (1998). The Economics of Substance Abuse in Context: Can Economics Be a Part of an Integrated Theory of Drug Use? *Journal of Drug Issues*, 28, 575-592.

Rasmussen, D. W. & Benson, B. L. (1994). *The Economic Anatomy of a Drug War – Criminal Justice in the Commons*. London: Rowman and Littlefield Publishers.

Reitox (2003). *National Report 2003: Denmark*. København: Sundhedsstyrelsen.

Retskemisk Institut. (2006). *Narkotika på gadeplan*. København: Sundhedsstyrelsen.

Reuter, P. (1983). *Disorganized Crime – The Economics of the Visible Hand*. Cambridge: MIT Press

Reuter, P. & Kleiman, M. A. R. (1986). Risks and Prices. *Crime and Justice*, 7, 289-340.

Reuter, P. (1993). *Prevalence Estimation and Policy Formulation*. Santa Monica: RAND.

Reuter, P. & Stevens, A. (2007). *An Analysis of UK Drug Policy* London UK Drug Policy Commission: UK Drug Policy Commission.

Rigspolitiet (2005). *Organiseret kriminalitet*. København: Rigspolitiet.

Rikskriminalpolisen (2007). *Nationellt Cannabisprojekt 2004-2006: En kartläggning av distributionen, nätverken och individerna* Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Ruggerio, V. & South, N. (1995). *Eurodrugs – Drug use, markets and trafficking in Europe*. London: UCL Press.

- Sandberg, S. & Pedersen, W. (2006). Gatekapital. Oslo: Universitetsforlaget
- Shepard, E. M. & Blackley, P. R. (2007). The Impact of Marijuana Law Enforcement in an Economic Model of Crime. *Journal of Drug Issues*, 37, (2), 403-42
- Spannow, K. E. (1997). Narkotikamiljøer i Århus - en etnografisk analyse. Aarhus: Center for Rusmiddelforskning.
- SOU - Statens Offentlige Utredninger (1998). Utredningen om tullens dimensionering: "En gräns - en myndighet?" Stockholm.
- Stevens, A. & Bewley-Taylor, D. (2009). Drug Markets and Urban Violence – Can Tackling one Reduce the Other? Report Fifteen. Oxford: The Beckley Foundation Drug Policy Programme,
- Storgaard, A. (1992). Straf for narkotikahandel. (1 ed.) (vols. 1) Aarhus Universitet: Center for Alkohol- og Narkotikaforskning.
- Storgaard, A. (2000). Narkotikakriminaliteten og dens ofre. I: Nielsen, B. G. R. (red.). Kriminalitetens ofre og straffesystemet, 195-215. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sundhedsstyrelsen (2007). Narkotikasituationen i Danmark. København: Sundhedsstyrelsen.
- SUSY (1994). Sundheds- og sygelighedsundersøgelsen. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- SUSY (2000). Sundheds- og sygelighedsundersøgelsen. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- SUSY (2005). Sundheds- og sygelighedsundersøgelsen. København: Statens Institut for Folkesundhed.
- Udskrift af dombogen (2004). [S-571-05]. Østre Landsret.
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2006). Review of the World Cannabis Situation (Rep. No. 1 and 2). Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2007). World Drug Report. Vienna: United Nations.
- Vestergaard, J. (1988). Nordisk samfundsforskning om narkotika og narkotikakontrol. I: Kriminalistisk Institut Årsberetning 1987/1988 (47 ed.) 107-116. København: Københavns Universitet.
- Wilhjelm, P. (1988). Tvangsindgreb i strafferetsplejen 1976-85. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wilkins, C. & Sweetsur, P. (2006). Exploring the Structure of the Illegal Market for Cannabis. *The Economist*, 154, 547-562.
- Wilkins, C.; Reilly, J.; Pledger, M. & Casswell, S. (2005). Estimating the dollar value of the illicit market for cannabis in New Zealand. *Drug and Alcohol Review*, 24, 227-234.

Williams, J. (2004). The effects of price and policy on marijuana use: What can be learned from the Australian experience? *Health Economics*, 13, 123-137.

Wolf, P. (1973). Interventionspolitisk forskning. I: Symposium vedrørende narkotikaforskning 60-73.

Appendiks III

Police crackdown on Christiania in Copenhagen

Kim Kristian Moeller

Published online: 14 January 2009
© Springer Science + Business Media B.V. 2009

Abstract A recent change in Danish cannabis control policy has had significant implications for the structure of the retail-level cannabis market in Copenhagen. A process of restructuring following an crackdown on ‘Pusher Street’ has involved at least four people getting shot and killed in what police describe as struggles for market shares. Combating the retail cannabis market was a top three priority for the Copenhagen police. The shift in policy started in 2004 when possession for personal use was up-penalized, from a discriminatory warning to an obligatory fine of 70 euros which was quadrupled in 2007. The law was immediately followed by an extensive police crackdown on Christiania’s open retail-market. Christiania has had a cannabis market for 32 years. As cannabis use rates rose throughout the ‘90’s the market flourished. On a given day it’s estimated turnover was around 20 k, about twothirds of the total market in Copenhagen. On the 16th of May 2004 police raided ‘Pusher Street’ and arrested 60 dealers and their helpers along with 20 people accused of forming an organized lookout corps. After the initial raid police implemented a zero-tolerance zone in the area and targeted users in a deterrent effort issuing a total of 4834 fines in a year. Maintaining the zero tolerance zone has so far involved 12 big confrontations with the inhabitants of Christiania. 114 police officers have been injured and 29 formal complaints of police conduct have been lodged with the State Attorney. Following the crackdown the cannabis market adapted by dispersing and applying new methods for retail dealing.

Police crackdown on Christiania in Copenhagen

Since the first drug laws addressing cannabis were passed in 1965, Denmark has followed a policy best described as passive criminalisation. Although possession and sale of cannabis is illegal, the police have been authoritatively¹ instructed to focus on kingpins and hard drugs. This drug control strategy has allowed a cannabis market to

¹The State Attorney issued ‘cirkular letters’ that authoritatively point out how certain laws are to be upheld in daily practice: nr. 144 of 15.7.1969, 15.9.1969 and 16.8.1971 and 16.8.1971 and 30.11.1972.

K. K. Moeller (✉)
University of Aarhus, Aarhus, Denmark
e-mail: km@crf.au.dk

operate openly for 32 years within Christiania, a neighbourhood in Copenhagen. In 2004, a police crackdown was implemented due to a change in cannabis policy.

What is Christiania?

Christiania is a 34 ha area of Copenhagen that was squatted in 1971. At the time, it consisted of abandoned army barracks, which houses 888 inhabitants today. A Supreme Court ruling of 1976 called for the immediate eviction of these squatters; but, the ruling was never enforced as the Danish parliament passed a special law that allowed the area to exist as a “social experiment”.²

Later on, the Law of Christiania³ from 1989 addressed the recurring problem of flagrant cannabis dealing on Pusher Street in Christiania. Around this time, Pusher Street’s turnover was estimated⁴ at 40 million euros annually.⁵ This made Christiania: “The constant cause of anxiety in Nordic cannabis policy”.⁶ It served as a distribution point between continental Europe and the Scandinavian markets, provoking outspoken resentment from our Nordic neighbours.⁷

Within the local community, the cannabis market in Christiania has functioned as an accepted and integral part. During police interventions, it has even been physically defended by locals and sympathisers. Since the market has been operating for such a long time, a set of explicit “conduct norms”⁸ have evolved. These norms prohibit the selling of other drugs than cannabis and selling cannabis to minors.

Moreover, Christiania has gained notoriety and is currently Denmark’s second biggest tourist attraction. This popularity made the market very visible, quite organised and decidedly profitable. Its prosperity flourished from the amount of “intangible criminal capital”⁹ that such a unique setting supported, allowing for smooth business operations and low externalities.

In 2003, police estimated that about two-thirds of the total retail-sale of cannabis in Copenhagen took place in Christiania, at a value of about 85 million euros annually. On any given day it is estimated that no less than 20 k¹⁰ were sold. This sale was primarily retail, although it is widely acknowledged that the area served as a

² Krarup ([9], p. 3)

³ Law no. 399 of June 7. 1989. The law primarily addressed issues concerning building codes but also included provisions on illegal bars, tax evasion and payment for electricity and water.

⁴ This and other estimates of market value are highly uncertain. They are police estimates and are never published with any kind of explanation as to how they were calculated. First, it is extremely difficult to pinpoint this value [22] and secondly the police have an inherent interest in exaggerating the figures [1]. They are used in the article because they are the only available figures and they can be compared in order to describe a trend.

⁵ Jæger et al ([5], p. 84)

⁶ Jepsen ([4], p. 4)

⁷ Storgaard [21]

⁸ Similar to the “BluntGen” subcultural norms described in MacCoun, Kilmer and Reuter ([15], p.77)

⁹ Kleiman ([7], p. 127)

¹⁰ Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p. 81)

transit distribution central with ties to the rest of Scandinavia. Denmark's geographic location as a southern border to the rest of Europe was instrumental.¹¹

Window of opportunity

In 2001, a new government with a tough on crime agenda was elected. Two years later, they announced their intent to close down the market in Christiania as part of an action plan dubbed, "The Fight against Drugs, 2003". This crackdown was concurrently connected to an ongoing effort to close down a series of hash-clubs selling cannabis around Copenhagen and a so-called "normalisation"¹² of the Christiania area.

In 2004, a law¹³ was passed to specifically address the problem of retail cannabis dealing. It introduced two significant changes in regard to daily law enforcement practices. First, it increased the penalty for the possession of cannabis for personal use,¹⁴ from a discriminatory warning to an obligatory fine of 70 euros, which was quadrupled in 2007.¹⁵ Secondly, it installed harsher punishments for the sale of cannabis. It is explicitly stated in the law that the expected cost of enforcing these changes would be equivalent to occupying five prison cells annually.

Moreover, the crackdown's demand for increased penalty action for possession violations lead to the infusion of police measures not previously permitted, such as body searches and restrictions in movement in specific geographical areas. Also, it adheres to the Administration of Justice Act, in that more severe penalties for dealing cannabis allow the police to confiscate money suspected of coming from drug sales. This supplements law nr. 436 against organised crime¹⁶ of 2003, which introduces reversed burden of proof regarding asset forfeiture in cases of serious drug crimes. In other words, these measures resulted in a dramatic increase in the severity of punishment for selling cannabis, as well as, a landslide in the severity of the means employed by the state to punish perpetrators.

Police intervention

The crackdown on the retail cannabis market is officially ranked as a top three priority of the Copenhagen police force, alongside anti-terrorist security measures and problems with disenfranchised youth. The main objective is to disrupt the

¹¹ Laursen ([14], p.40).

¹² Refers to instatement of regular police patrolling, privatisation of the housing market, building inspections and an end to flagrant drug dealing. Kampen mod narko—handlingsplan mod narkotikamisbrug, Regeringen [19].

¹³ Law nr. 445 of February 26, 2004: Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelsesloven, Skærpet indsats mod narko mv. (Stricter Effort Against Drugs).

¹⁴ Defined as amounts of 10 grams of hashish or less. State Attorney Announcement nr. 6, 2006.

¹⁵ Law nr. 201 of March 28, 2007: Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer, straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og retsplejeloven. (Increased fines for offenses against the law on euphoria inducing substances).

¹⁶ Law nr. 436 of June 10, 2003: Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet. (Fighting biker gangs and other organized crime).

market through the incapacitation of dealers, followed by targeting users in an attempt to increase the “full price”¹⁷ of buying cannabis. Hereby, inexperienced users would be deterred altogether.

The initial crackdown was named Phase-1, and carried out by specially trained police officers in full riot gear on April 16, 2004. On the first day of Phase-1, approximately 37 makeshift dealing-booths were torn down¹⁸ and 60 dealers and their helpers were arrested along with 20 people accused of forming an organised lookout corps.¹⁹

Prior to the crackdown, police had used surveillance techniques of the booths and specific dealers for three quarters of a year. Coincidentally, this formed the basis to estimate the total amount of cannabis sold daily, hence the 20 k. All in all, 33 people wound up with prison sentences averaging 15 months. The longest sentence for a dealer was two and a half years and the lookouts received sentences of a year and a half to two and a half years incarceration, 34 years in total. The relative severity of the sentences for the lookout corps was due to the organised nature of their work. The lookouts received a weekly payment somewhere between 350 and 900 euros, depending on their organisational responsibilities, but independent of the actual amount being sold. In total, 75 years of prison was metered out and “several millions”²⁰ “kroner”²¹ in cash was confiscated. The following year, police targeted buyers in the area by issuing 4834 fines for possession of a total of 471 k.²²

Currently, the strategy is to have a police presence in the area to enforce a zero tolerance zone and maintain public order and peace. Even though the police are reluctant to estimate the amount of man-hours required for this effort, they reported having 20–30 officers on duty daily in 2005.

Effects and market reactions

Generally speaking, the retail-market for cannabis in Copenhagen essentially consists of two sets of actors representing two types of markets. First, is the market in Christiania with ties to outlaw biker gangs. Second, is the remaining various street-level markets and hash-clubs around Copenhagen, generally thought to be managed by ethnic minority gangs.

The following analysis of effects and market reactions is based on assumptions about the “economic logic of drug markets”²³ and their “temporal dynamics”.²⁴

¹⁷ Full price: “includes the dollar price, time spent shopping for drugs. Risks of being robbed or otherwise victimized in this illegal markets, threats of toxic adulterants, and the possibility of being arrested and punished for drug possession.” Rasmussen and Benson ([17], p.71–2).

¹⁸ On January 4. 2004 the pushers actually tore down the booths themselves in an effort to avoid the police crackdown. In the following months the booths were slowly rebuild. The end result from temporarily tearing down the booths was that the police surveillance cameras were able to film a larger part of Pusher Street than before. Københavns Politi Generelrapport Christiania [11].

¹⁹ Cour and Hansen [12].

²⁰ Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p.79–81).

²¹ Danish monetary standard, approximately one-seventh of an euro.

²² Compared to 173 seizures, totalling 626 kilos, the year before.

²³ Kleiman ([8], p.8).

²⁴ MacCoun, Kilmer and Reuter ([15], p.76) with reference to Goldstein [2].

Replacement, dispersion and adaptation

The most significant immediate effect of the Phase-1 crackdown was the successful reduction of the daily sales and the replacement of dealers. Police estimate the current level of transactions at 10 to 20% of that prior to the crackdown and riot gear is no longer necessary for police patrolling in the area of Christiania.

Police report a 25% percent price increase²⁵ in Christiania, while social workers in the greater Copenhagen area report of prices equivalent to those prior to the crackdown. Consequently, social workers and police report of new marketing methods involving the sale of drugs now taking place from taxis and in the vicinity of schools, sometimes with assistance from minors.²⁶

The current profit rates, per dealer, can be assumed to be lower, but wider circles of actors are involved yielding higher visibility in many parts of Copenhagen. These new actors are widely recruited among disenfranchised²⁷ young second generation immigrants.

While prior conditions on Pusher Street provoked police and politicians, the current situation is one of uncertainty. Nobody knows the consequences of young cannabis buyers having to search out new dealers. A series of events following the crackdown on Pusher Street suggest that these new dealers are not going to be restricted by the conduct norms established in Christiania in regards to keeping cannabis separate from other drugs.²⁸

Systemic violence

The cannabis market in Copenhagen has not been known for its associated systemic violence.²⁹ While there is no reason to doubt that some extent of internal systemic violence occurred during the establishment and maintenance of the hierarchy involved in allocating the rights to sell from the most profitably placed dealing booths, it is hitherto unheard of for it to spill over and endanger the general public.

As early as 2003, police warned politicians and the public that a struggle between two groups of actors over the cannabis market in Copenhagen was impending.³⁰ Tragically, this struggle broke out in the aftermath of the crackdown. Since then, there have been several examples of turf wars and other violent altercations associated with access to the lucrative retail market.

In 2005, there were two registered episodes of shootings with automatic weapons within two days in Christiania, with one person killed and another five bystanders

²⁵ Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p.65).

²⁶ Larsen ([13], p.12).

²⁷ In 2005 76% of arrestees under 18 presented before a judge were descendents of immigrants. Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p.104).

²⁸ Larsen ([13], p.12).

²⁹ Systemic Violence as defined by Goldstein [2]: "Violence associated with the marketing of illicit drugs, such as turf battles, contracting disputes and so on." Quoted from MacCoun, Kilmer and Reuter ([15], p.66).

³⁰ Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p.65).

injured from machine gunfire. Shortly thereafter, there was an episode of a brutal beating and subsequent death of a teenager trying to sell cannabis in the area.

Outside of Christiania, there have been at least six episodes in the first year and a half following the crackdown, which involved automatic weapons. The police have stated that these were struggles for market shares in the cannabis market. At least two more people were killed in these altercations.³¹

This development is consistent with the theory that enforcement in one geographical area will lead to violence in another area.³²

Currently, these violent episodes seem to have stopped, indicating that a new balance of market shares and turf has been established.

Indirect costs

Returning to the initial claim put forth in the law from 2004, that the implementation can be handled within the regular police budgets. With this in mind it is beneficial to look at recent local crime statistics from a “criminal justice commons”³³ perspective, which considers restrictions on police resources and prioritisation between various forms of crime.

Crime rates

The local police station with jurisdictional responsibility for the area of Christiania has registered a 316% increase in solved crimes between 2004 and 2005 and a 28-fold increase from the level in 2003. This is a direct result of the focus on enforcing possession violations in Christiania. This focus is not cost neutral, seeing as how the remaining nine areas sorting under that police station have seen significant reductions in the amount of solved crimes across the board.³⁴

Specifically, cases against minors in the area have been marked by an increase in petty drug crimes, as well as more charges of violence and weapons infractions. In the category of less serious crimes, the increase has been 116% between 2004 and 2005, with a simultaneous reduction of 18% in the number of charges for serious crimes (such as robberies, burglaries and car theft).³⁵

It will be interesting to follow if this decreased deterrence regarding property crimes will result in an increase in property crime rates in the longer run; and, if so, develop a “virtuous cycle”³⁶ where police will need further funding to combat these other crimes.

³¹ Møller ([16], p.18).

³² Rasmussen and Benson ([17], p.104).

³³ Rasmussen and Benson ([17], p.191).

³⁴ Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p.98).

³⁵ Københavns Politi Virksomhedsberetning ([10], p.101).

³⁶ Rasmussen and Benson ([18], p.708).

Social costs

With the police's focus on enforcing possession violations as a means of deterrence from getting a criminal record, it is important to evaluate the total level of penalisation.³⁷ In Denmark, issues about criminal records have received a lot of attention in recent years. While there has been no formal scientific analysis of these issues conducted, the number of requests to police for copies of personal criminal records has increased steeply in the last 10 years.³⁸ This reflects the widespread focus from employers on hiring people without criminal records. In this light, the social cost of enforcing possession violations will be a marginalisation of cannabis users.

The ability of policing to reduce drug crime

The long-term ability of policing to reduce drug crime was not explicitly addressed in the law making process. The only policy goal that has been achieved is the reduced visibility and profitability of the existing market. Whether this is beneficial from a drug policy perspective is highly debateable, but apparently not a prerequisite for political action.

An important issue that was not addressed when starting the crackdown was the timeframe in which the police effort in Christiania had to be sustained to establish and uphold a zero tolerance zone. This lack of long-term planning bears unpleasant semblance for police to a former attempt at disrupting the cannabis market in Christiania. During 1989–1993, a crackdown on the retail-market was implemented and enforced as a police based initiative. Back then, the politicians abruptly stopped their support and called for an end to the crackdown. Subsequently, the police retreated and the market immediately regained its former capacity.³⁹

The present absence of political initiatives or even debate regarding the future of policing practices in Christiania has resulted in mistrust towards the governing bodies among key senior police officers.

During the course of the first 2 years, there have been 12 “major confrontations” resulting in 114 injured officers⁴⁰ and 29 people have issued formal complaints against the police with the State Attorney alleging unjustified arrests and unnecessary use of force. Duty in Christiania is reportedly the most unpopular of all tasks among police, seeing as their presence is contested daily and the future of the crackdown is so uncertain. At first there was some internal criticism in the police,⁴¹ which was quieted down, but recently the leader of the Police Union went public⁴² with the frustrations stemming from the futility of the crackdown.

³⁷ Kilmer ([6], p.112).

³⁸ Unpublished figures from Rigspolitiet (National police).

³⁹ Scharling [20].

⁴⁰ Scharling [20].

⁴¹ Hube [3].

⁴² Jyllands Posten August 24 2007.

So far, the political constituency has not addressed these problems in a context of constrained enforcement capacity. Politicians are divided along usual lines; the most ardent supporters of the crackdown continue to insist on its success, while more sceptical voices support the Police Union in demanding a plan for the long term.

Conclusion

After the crackdown on Christiania's Pusher Street, the retail-market for cannabis in Copenhagen has undergone drastic changes. So far, no coherent political plan for confronting the new problems has been put forth. The remaining problems concerning replacement, adaptation, dispersion and systemic violence ought to be addressed directly; and, a discussion focusing on a reasonable assessment of the necessary resources to uphold a sustained police presence ought to be a matter receiving public scrutiny.

If this is not done, it remains problematic to identify positive outcomes accomplished by the crackdown. It is quite plausible that elements of the retail-cannabis problem will have worsened seeing as how a new set of actors, more willing to use violence, have gained a foothold geographically, as well as, financially. In the sense that "criminal violence feeds on itself",⁴³ it can be expected that the situation will get worse before it gets any better.

References

1. Brå (2007). Narkotikadistributörer - En studie av grossisterna, Rapport 2007: 7, Stockholm.
2. Goldstein, P. J. (1985). The drugs/violence nexus: A tripartite conceptual framework. *Journal of Drug Issues*, 39, 143–174.
3. Hube, P. (2005). Ude i hampen. *Dansk Politi*, 11, 2005.
4. Jepsen, J. (1995). Dansk narkopolitik og dansk narkoforskning i europæisk belysning. *Rapport fra NSJK's 37 forskerseminar*, Arild 18-21/5 1995, pp.183–192.
5. Jæger, B., Olsen, L., & Rieper, O. (1993). *De offentlige myndigheder og Christiania*. København: Amternes og kommunernes forskningsinstitut.
6. Kilmer, B. (2002). Do cannabis possession laws influence cannabis use? In I. Spruit (Ed.), *Cannabis 2002 report: Technical report of the international scientific conference* (pp. 119–141). Brussels: Ministry of Public Health of Belgium.
7. Kleiman, M. A. R. (1989). *Marijuana—costs of abuse, costs of control*. New York: Greenwood Press.
8. Kleiman, M. A. R. (1997). The Problem of Replacement and the Logic of Drug Law Enforcement. *The FAS Drug Policy Analysis Bulletin*, #3.
9. Krarup, O. (1977). *Christianiaden*. København: Informations Forlag.
10. Københavns Politi (2005). *Virksomhedsheretning*. Københavns Politi.
11. Københavns Politi (2004). *Generelrapport Christiania*. Københavns Politi.
12. La Cour, Eichard og Hansen, Benny Ernst (2004). Vi er ikke enige i Christiania-artikel. *Dansk Politi*, 17.11.2004.
13. Larsen, O. M. (2006). "Pusherstreet over hele byen", *Rus og afhængighed*, Nr. 1. Oslo: Universitetsforlaget.
14. Laursen, L. (1996). Scandinavia's tug of war on drugs. In P. Hakkarainen, L. Laursen, & C. Tigerstedt (Eds.), *Discussing drugs and control policy—comparative studies on four nordic countries*. Helsinki: NAD Publication 31.

⁴³ Kleiman ([7], p.113).

15. MacCoun R., Kilmer B., & Reuter P. (2003). *Research on drugs-crime linkages: The next generation*. National Institute of Justice Special Report.
16. Møller, K. (2006). Hvad sker der med hash-markedet? *Stof*, 7, 14–18.
17. Rasmussen, D. W., & Benson, B. L. (1994). *The economic anatomy of a drug war—criminal justice in the commons*. London: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
18. Rasmussen, D. W., & Benson, B. L. (2003). Rationalizing drug policy under federalism. *Florida State University Law Review*, 679–734.
19. Regeringen (2003). *Kampen mod narko—handlingsplan mod narkotikamisbrug*.
20. Scharling, N. (2004). Christiania: Modstander med medietække. *Dansk Politi*, 28.01.2004.
21. Storgaard, L. L. (1996). Scandinavia's tug of war on drugs. In P. Hakkarainen, L. Laursen, & C. Tigerstedt (Eds.), *Discussing drugs and control policy—comparative studies on four nordic countries* (pp. 33–63). Helsinki: NAD Publication No. 31.
22. Wilkins, C., Reilly, J., Pledger, M., & Caswell, S. (2005). Estimating the dollar value of the illicit market for cannabis in New Zealand. *Drug and Alcohol Review*, 24, 227–234.

Appendiks IV

Costs and Profits in two Copenhagen Cannabis Markets

Kim Moeller

Abstract

In 2004 the former Danish policy of passively policing street-level cannabis retail markets was reversed. Two police crackdowns on the largest cannabis markets in the capital of Copenhagen have embodied the new and more repressive policy.

This study uses evidence gathered by police prior to the crackdowns in conjunction with court records from the 68 criminal convictions that ensued. This data is used to analyse the cost structures, social organisation, and profits of the sellers in the two respective markets.

The aim is to highlight how experience with illicit cannabis distribution has affected these components of street-level drug markets?

It is found that the market with the most experience operated with lower costs, was a more complex and hierarchical social organisation and that earnings for the seller were higher than in the market with less experience.

Costs and Profits in two Copenhagen Cannabis Markets

Introduction

Danish drug policy has traditionally been begrudgingly tolerant of street-level cannabis retail sales. This policy was decided upon as a condition for implementing the United Nation's Single Convention on Narcotic Drugs (Storgaard 2000). Until 2004 cannabis possession offenses were sanctioned with a formal warning but were barely enforced. More than thirty years of giving low priority to suppress cannabis markets culminated in a situation where cannabis was sold quite openly, particularly in the capital of Copenhagen. At its peak, a street-level market known as Pusher Street in the area of Christiania accommodated approximately 40 cannabis sellers. Additionally, Copenhagen's Police identified more than a hundred storefront outlets commonly referred to as "hashclubs", as well as an unknown number of street-level markets in public parks, etc. (Copenhagen Police 2005, Moeller 2008).

The scope and perceived organised nature of this black market motivated a change in drug policy towards more pro-active enforcement in combination with increased penalty levels. The fulcrum of the new cannabis policy was to reduce the visibility of street-level cannabis sales (Government Action Plan 2003; Stricter Effort against Drugs 2004), along the lines of a use-reduction paradigm focused on decreasing availability to users and profitability for sellers (Caulkins and Reuter 1997).

On April 16th 2004 Copenhagen's Police carried out a major crackdown on Pusher Street in Christiania (Moeller 2009). After the crackdown police remained in the area and intensively enforced possession and sales violations, which made cannabis buyers seek out new markets. Notably another street-level market, known as Lithuania's Square, grew to be the most visible in Copenhagen. Subsequently, police cracked down on this market on October 9. 2006. This sequence of events is a typical example of drug market geographic displacement where the effective suppression of sales in one area leads to an increase in sales in another geographic location (Caulkins and Reuter 2009, Eck 1995).

From an international perspective it is uncommon for drug markets to persist as open street-level markets as they usually will be promptly disrupted by law enforcement and forced into more covert distribution forms. This is especially pertinent for cannabis markets where the lower price of the drugs and the relatively non-deviant customer base makes indoor distribution among peers the most common international form. This discrete nature of cannabis retail transactions makes the supply-side of distribution a particularly understudied drug market phenomenon (Pacula, Kilmer, Grossman, Chaloupka 2007; Caulkins and Pacula 2006; Wilkins *et al.* 2005).

The comparable differences between the two markets in this study therefore provide an interesting case study on street-level cannabis distribution. The cannabis market in Christiania had persisted for about thirty years (Asmussen 2007; Balvig, Koch and Vestergaard 1976), while the market in Lithuania's Square only attracted public attention after it expanded in the wake of the crackdown on Christiania. The overarching question to be analysed in this study is how experience with operating an illicit enterprise is a competitive factor in drug markets. This contention was put forth in Mark Kleiman's (1989) Learning Curve theory on drug enforcement effectiveness. The analysis will be carried out by examining three research questions on street-level drug distribution that are related to the element of experience: costs, organisation and profitability.

Two terms that have been used warrant clarification. "Market" implies different things in various disciplines. For this article a criminological network perspective is chosen because it captures the empirical context as a "realm of illegal behaviors and transactions" (Murji 2007, 783). The underlying theoretical assumption is that sellers and buyers in drug market are rational agents adverse to risks (Becker, Grossman and Murphy 1990; Cornish and Clarke (eds.) 1986; Becker 1968). "Crackdown" is a broad term for law enforcement control and containment with drug markets (Sherman 1990). The particular types of crackdowns in question are conceptualised as the second evolutionary stage, i.e. intelligence-led and surveillance-based criminal investigations (Curtis and Wendel 2007).

The role of experience - Learning Curve Theory

Building on the Risks and Prices framework (Reuter and Kleiman 1986), Kleiman developed a theory which he describes as a hybrid between three traditionally applied economic theories on drug market responses to enforcement: drug removal, reducing through-put capacity and comparative statics. These theories fail to explain the high price of cannabis and the associated profits. However, the learning curve theory explains the price and profits as being a result of illicit enterprises gaining competitive advantages from developing trust founded on experience: "there is no real substitute for experience in judging the honesty and reliability (as criminals) of one's transaction partners" (Kleiman 1989, 58). In conventional economic theory, experience leads to efficiency and efficiency can decrease costs and increase supply (Rasmussen and Benson 1994). From this ascertainment Kleiman makes an analytical dichotomisation between experienced (low-cost) and inexperienced (high-costs) sectors of the illicit cannabis market and draws three implications.

First, in a non-monopolistic market such as a drug market (Reuter 1983), experienced firms have a cost advantage that enables them to operate with considerable levels of *pure profits*. Second, these low costs imply a low *entry inducing price* which forces less experienced competitors to operate with lower profit margins and/or higher risks in order to gain access to the market. Third, experience enables expansion of *capacity*. Low-cost firms have a capacity limit. After this limit marginal costs increase steeply. The implication is that if the quantity demanded is above the low-cost supply capacity, inexperienced firms are

able to fill the demand, and gain access to the market and gather experience in the process. If there are no inexperienced firms that are able to compete on these terms then the experienced firm can continue to increase capacity provided they are able to develop organisational complexity.

Given the difference in experience with cannabis distribution in the two cannabis markets in Copenhagen these implications would be expected to provide a series of competitive advantages for Christiania, as compared to the market in Lithuania's Square. This study analyses the three elements of cost advantages pertaining to experience through three research questions addressing costs, organisation and profitability.

Costs

If the market in Christiania was a comparably low-cost supplier, able to set a low entry-inducing price, it should be ascertainable from the costs associated with distribution. Reuter and Kleiman (1986) list the five categories of "monetary costs actually suffered" in drug markets as follows:

- 1) Cost of drugs purchased
- 2) Compensation of labour
- 3) Cost of capital
- 4) Operational expenses
- 5) Proprietor's incomes

The two most important costs for now are categories one and two: drugs purchased and compensation of labour. Category five on the proprietor's income will be examined separately in the section on profitability. Category three on the cost of capital depends on how the drugs are acquired, i.e. how does wholesale price vary depending on purchase being on consignment or paid up front? Answering this question requires information on the ties between the retail- and wholesale levels that are not discernable from the available data, but the issue will be discussed in the section on profits. Finally, an example of an operational expense could be the cannabis used by sellers and their helpers while working. The expenses in this category are assumed to be of comparably negligible size because of the relatively low price of cannabis.

The first research question is posed as follows: Did the sellers in Christiania have lower costs for purchasing drugs and compensating labour than the market in Lithuania's Square?

Organisation

Recent studies on street-level cannabis sales have focused on the retail sellers and their motivations (Sandberg 2008, Golub, Johnson and Dunlap 2005a, 2005b; Golub, Johnson and Dunlap 2006; Sifaneck et al. 2007; May et al. 2002, 2007). These studies have not included analysis of how the retail seller fits into the organisation of drug distribution.

Curtis and Wendel (2000, 2007) proposed a theory and typology of retail-level drug markets that analysed how the organisation of sales follows a “conceptual sequence of increasing complexity over time” (2000, 124). The notion of increasing organisational complexity in drug distribution is not novel to Curtis and Wendel’s study (see also Dorn, Murji and South 1992), neither is the typology (Natarajan and Belanger 1998; Natarajan and Hough 2000), but the focus on retail-level sales makes Curtis and Wendel’s theory particularly useful for this study.

Curtis and Wendel’s (2000) typology characterised drug markets along two axis of differentiation: technical- and social organisation. For this study it is the social organisation that is of interest because the markets in Christiania and Lithuania’s Square are both easily identified as being *technically organised* as “street-level markets”, as opposed to “indoor sales” or “delivery sales”. Curtis and Wendel (2000) present three ideal types of social organisation in retail drug markets, from least complex to most complex:

- 1) Freelance distributors
- 2) Socially bonded business
- 3) Corporate-style distributors

The characterisation of a particular market depends on the following variables: social ties between the involved persons, the division of labour, and the hierarchy inherent or absent in this division. For the second research question it is assumed that organisational complexity is a prerequisite for expanding low-cost supply capacity (Kleiman 1989). By expanding low-cost capacity a low entry inducing price can be maintained, thereby keeping new entrants to the market at bay, or at least forcing them to operate with higher risks and lower profits.

The question is posed as follows: Was the market in Christiania a more complex social organisation than the market in Lithuania’s Square?

Profits

Finally, how did the costs and organisational complexity affect the proprietor’s income, i.e. how much did the sellers in the two markets earn? The earnings of retail-level drug sellers vary between drugs, times, and places (Reuter, MacCoun and Murphy 1990). Only little is known specifically about the profits of cannabis retail sellers. Recent ethnographic (Sandberg 2008) and survey-based studies (Wilkins and Sweetsur 2006) find them to be very modest, but again, neglect to compare the earnings to the organisation of the market surrounding them.

A study by Caulkins *et al.* (1999) compared the earnings of retail sellers in a variety of drug markets. They found the seller’s earnings, relative to revenue, to be closely associated with the ownership of the drugs they

sold. Sellers who sold drugs on consignment retained a lower share of revenue than sellers that paid for the drugs up front and then sold them off, i.e. essentially a difference in the cost of capital (Reuter and Kleiman 1986). Caulkins *et al.* (1999) identified four types of sellers in retail drug markets, and were able to generalise estimates – across drugs – of the proportion of sales revenue retained by the seller:

- Entrepreneurs – who own the drugs they sell: retain about 50 percent
- Consignment sellers – independent: retain about 25 percent
- Consignment sellers – fixed location: retain about 10 percent
- Paid hourly – fixed location: retain about 3 percent

If the second research question on Christiania being a more complex social organisation is found to be correct, we can further examine the following:

Did the sellers in Christiania retain a higher proportion of net revenue than the sellers in Lithuania's Square?

Method and data

This study applies a mixed methods approach to the analyses of qualitative and quantitative data concerning the supply-side of cannabis distribution at the street-level in Copenhagen, Denmark. The empirical data consists of police reports and court records. The primary empirical data are a total of seven unpublished police reports that have been generously provided by Copenhagen's Police for this study. The court records from Christiania have been provided by Copenhagen's police and are not publicly available. The transcripts of the court records from Lithuania's Square were purchased from the Copenhagen City Court and Eastern Regional High Court appeal cases within the two week limit of public availability after the sentences were imposed.

The principal police report (Dürr 2004) contains detailed descriptions of the cost- and retail prices for drugs, organisation and overheads for ancillary staff. This information was gathered prior to and during the crackdown on Christiania on April 16, 2004. The data consists of a police analysis of 6.000 hours of video-surveillance material gathered over a total of 259 days prior to the crackdown, which includes detailed hour-by-hour specifications on the daily number of transactions from a total of seven selling positions, three outdoor and four indoor. In total, the market in Christiania consisted of approximately 36 booths on Pusher Street and four tables in The Monkey Cave. The three outdoor positions are marked as number one, three, and eleven in figure one below. These positions are referred to as "booths". The four indoor positions are in the building marked as 26 in figure one, known as The Monkey Cave. The indoor positions are referred to as "tables".

The video-surveillance of the outdoor booths is of the highest quality. This data was used by police to analyse the individual deals in order to estimate the sum of money paid and the composition (resin or pre-rolled joints) of sales. Black market transactions are typically adjusted by rounding numbers in order to reduce transaction time, i.e. a typical deal is not one gram of resin at 70 kroner, but 1.5 grams for a hundred. Subsequently, undercover police made field observations and 300 purchases to establish the quantities associated with various monetary amounts. From this an average quantity per deal was set at 3 grams of resin. This number was then applied to the indoor tables where only the number of deals was decipherable.

The selling locations in Christiania's market operated as independent businesses and in order to compare with Lithuania's Square the Christiania data is presented as ranges where possible. Where the data is not sufficiently strong mid-points or weighted averages are used depending on reliability of the data.

The crackdown on Lithuania's Square was similarly a second evolutionary stage police tactic, but on a smaller scale. Consequently, the police analysis of the number of sales and size and composition of transactions do not exist in report form. For the analysis the video-surveillance evidence as presented by the prosecution in the court records has been combined with qualitative descriptions from testimonies to form the estimate of size and composition of transactions (Copenhagen City Court 2007, 35)

The court records for both cases contain the indictments presented by the prosecution, which include the evidence against the sellers and their helpers, the transcribed testimonies from the accused and the verdicts and sentences. 75 persons from Christiania were charged and 53 persons were convicted. Sentences ranged from 30 days to two and a half years and were imposed in the period from December 2004 to February 2006 (Copenhagen City Court 2004-2005; Eastern Regional High Court 2005-2006). From Lithuania's Square all fifteen charged persons were convicted. Sentences ranged from six to 18 months and were imposed in the period from November 2007 to November 2008 (Copenhagen City Court 2007; Eastern Regional High Court 2008).

Figure one: Pusher Street, Christiania



Source: Copenhagen Police (2005) Annual Report

Results

Costs of distributing cannabis

It is assumed that the two most important categories of monetary costs suffered are the compensation of labour and the cost of purchasing the cannabis.

Compensation of labour

The three most common labour positions in retail drug markets are sellers, runners and look-outs (Harocopos & Hough 2005). For this study the seller is seen as the proprietor and the runner and look-outs as his ancillary staff. Look-outs provide security from law enforcement intervention and runners transport money and drugs to avoid having the seller hold large amounts of cash or drugs at any given time.

Table one below presents the data on the expenses for compensating the ancillary staff, all values shown are in Danish Kroner and all weights are in kilos and grams. A Euro is approximately 7.5 kroner as of February 2010.

Table one: Runner expenses

Runner expenses	Christiania range	Christiania mid-point	Lituania's Square
Number of hours	11-15*	12.5	12
Runners per seller	1-2	1.5	1
Salary per hour	100-150	125	180
Daily expenses	1,300-3,900	2,343.75	2,160
Expenses per hour	100-300	187.50	180

Sources: Dürr (2004) *Endelig analyse af den samlede mængde [Final Analysis of Aggregate Amount]*; Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). *Generelrapport Christiania [General Report Christiania]*; *Undersøgelsesregnskab (2004) [Examination Account (2004)]*

*Booth 1: 9.30 am to 9 pm, 11½ hours; Booth 3: 8 am to 11 pm, 15 hours; Booth 11: 10 am to 9 pm, 11 hours

Table two: Look-out expenses

Look-out expenses	Christiania	Lithuania's Square
Number of hours	12.5	12
Total number of look-outs	17	2
Look-outs per seller	0.425	2
Salary per hour	100	100
Daily expenses	531.25	2,400
Expenses per hour	42.50	200

Sources: Dürr (2004) *Endelig analyse af den samlede mængde [Final Analysis of Aggregate Amount]*; Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). *Generelrapport Christiania [General Report Christiania]*; *Undersøgelsesregnskab (2004) [Examination Account (2004)]*

The data presented in tables one and two show that the individual selling location in Christiania employed one or two runners, depending on the turnover. The seller also paid to a common pool that financed a seventeen person look-out corps that patrolled Christiania's perimeter. With 40 sellers in Christiania, each seller only had to pay the equivalent of 0.425 look-out salaries. Total mid-point hourly expenses for compensating labour in Christiania therefore comes to 230 kroner per seller.

In Lithuania's Square the crew in charge of daily operations consisted of a seller, a runner and two look-outs. For now we assume that the seller was the proprietor responsible for paying the ancillary staff. The runner in Lithuania's Square received a higher salary than the runners in Christiania and there were two look-outs on watch. The hourly expenses for ancillary staff amounted to 380 kroner in Lithuania's Square.

Costs of drugs purchased

The second category of monetary costs suffered is the purchase price of drugs. In Christiania it is estimated that there was between nine and twelve different types of cannabis for sale and at least six types of pre-rolled joints. In Lithuania's Square only one type of resin and pre-rolled joints were for sale. For comparability the selection in Christiania is reduced to two categories: cannabis and pre-rolled joints.

The price of various cannabis products is assumed to be closely associated with quality, in this context understood as THC-content (EMCDDA 2004). There has been no analysis of the cannabis confiscated in either of the crackdown so the relative price-quality relation is not known. In lieu of this data a mark-up is established to compare the expenses associated with purchasing the drugs. The mark-up is the relative increase in price from purchase to retail. The variation in purchase price for joints in Lithuania's Square is caused by divergent information on the costs associated with the rolling process (Copenhagen City Court 2007, 23).

Table three: Mark-ups

Mark-ups	Christiania range	Christiania mid-point	Lithuania's Square
Purchase price per gram of resin	8.50-34	20.25	18.40
Retail price per gram of resin	40-110	75	80
Mark-up per gram of resin	Non-linear	3.7	4.3
Purchase price per joint	16-19	17.50	10 (8-12)*
Retail price for joints	30-70	50	50
Mark-ups for joints	Non-linear	2.8	5

Sources: Dürr (2004) *Endelig analyse af den samlede mængde [Final Analysis of Aggregate Amount]*; Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). *Generelrapport Christiania [General Report Christiania]*; *Undersøgelserregnskab (2004) [Examination Account (2004)]*

As seen in table three the mark-ups were lower in Christiania, both for resin and pre-rolled joint despite the higher midpoint purchase prices.

The first research question regarded the costs of labour and purchasing drugs in Christiania compared to Lithuania's Square. The results presented in tables one through three show that the expenses in Christiania were lower, using mid-point values.

Social organisation

The three elements most relevant for characterising the social organisation of drug markets according to Curtis and Wendel (2000) are the social ties between the involved persons, the division of labour and the hierarchy inherent or absent in this division.

In Lithuania's Square the distinguishing feature of the distribution was its communal organisation. All of the fifteen convicted persons had taken turns filling the roles of look-out, seller and runner, i.e. the positions would change on a day-to-day basis according to a plan laid out at a weekly coordinating meeting. Most importantly everyone was paid a fixed hourly salary depending of the role. For the position of seller 250 kroner was paid regardless of revenue (Copenhagen City Court 2007). As such there was no division of labour in the traditional sense. This system of rotation also meant that there was no consistent hierarchy.

Finally, all of the involved persons agreed to have known each other beforehand. Based on this the market in Lithuania's Square had the characteristics of a socially bonded business in Curtis and Wendel's typology.

In Christiania there was a hierarchy of positions on two levels. First, the selling booths were delegated according to (unknown) criteria that stipulated who would be allowed to sell from the busiest position (Pedersen 2007). There was a clear understanding of some positions being better than others, i.e. the best positions were booths number one and two etc. based on proximity to Christiania's main entrance, as seen in Figure one.

Each selling position was turn organised around the seller who then employed one or two runners, and paid towards a "professionally organised", "aggressive and disciplined" look-out corps that applied technical innovations like walkie-talkies in their work (Thygesen, Klausen and Dürr 2004). From the police reports it appears that the individual selling positions were free to set their prices and that the sellers were in competition with each others. Together this portrays the market in Christiania as a hierarchical organisation, similar in characteristics to the corporate-style distributor in Curtis and Wendel's (2000) typology.

According to these characterisations the Christiania market was a much more complex social organisation than the market in Lithuania's Square.

Profitability

Turnover and revenue

The third and final question to be examined is the earnings of the seller, conceptualised as the proprietor's income (Reuter and Kleiman 1986). In order to arrive at an hourly earning the daily quantum of resin sold is estimated. It is important to note that the pre-rolled joints have been reduced to their content of resin. An analysis from the Forensic Institute (2004) included in the police reports found the average content in ten joints from Christiania to be 0.33 grams of resin, with a range between 0.11 – 0.46 grams. Interestingly this was the exact average content also found in the joints sold on Lithuania's Square.

First the most detailed data from the three selling booths in Christiania is presented in table four. In the first three columns the data from booths one, three and eleven is presented.

Table four: Number of sales in the booths

Booth	1	3	11	Average
Daily hours of operation	11½	15	11	12½
Avg. quantum resin sold	6.6	3	3.5	4.3
Avg. number of joints	2.5	2	2.3	2.3
Percentage resin/joints/unknown	37/63	59/35/6	65/35	54/44/2
Sales per hour	19.4	13.8	24.5	19.2
Agg. Daily Quantum	663	420	659	635
Daily number of sales	223	207	269	233
Avg. monetary value	262	168	211	217
Gross revenue	58,404	37,506	56,725	50,561

Sources: Dürr (2004) *Endelig analyse af den samlede mængde* [Final Analysis of Aggregate Amount]; Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). *Generelrapport Christiania* [General Report Christiania]; *Undersøgelsesregnskab (2004)* [Examination Account (2004)]

The video surveillance from the four tables was only good enough to establish an average number of daily sales. These varied markedly as one table had the highest number of daily sales among any of the observations with 765, more than three times the average. The surveillance of the remaining three tables suffered in quality and not all sales were registered by police; the number of daily sales that were registered for these tables were 171, 23 and 136.

The data in table four is applied in table five where the average for the seven sales positions in Christiania is presented along with the average from Lithuania's Square. The range in Lithuania's Square is caused by day to day differences.

Table five: Turnover and revenue

Average turnover and revenue	Christiania (range)	Lithuania's Square (range)
Percentage resin/joints/unknown	54/44/2	20/80
Quantum resin	2.7	0.9
Monetary value	224	103
Number of daily sales	240 (23-765)	470 (402-539)
Daily turnover quantum	648 (420-3285)	491 (416-566)
Gross revenue	53.760	48.410

Sources: Dürr (2004) Endelig analyse af den samlede mængde [Final Analysis of Aggregate Amount]; Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). Generelrapport Christiania [General Report Christiania]; Undersøgelsesregnskab (2004) [Examination Account (2004)]

The midpoint number of daily sales in Christiania and Lithuania's Square were 240 and 470 respectively. With the spot on Lithuania's Square being in operation for twelve hours a day, 470 deals implies a deal every minute and a half. The estimated number of deals at 240 a day per seller in Christiania is based on an average from the three booths and four tables, this average takes into account the variations in opening hours. One of the tables had a daily number of sales averaging 765, i.e. three times higher than the final average for all seven observation points. Where the composition of sales is unknown, i.e. for the tables, the calculations are based on the estimated average deal.

Seller's share of revenue

In order to estimate the share of revenue that is actual profits retained by the seller a few more calculations are needed. The data presented in table six below departs from the gross revenues established for the booths in table four. Net revenue is calculated as gross revenue minus expenses for labour and drugs purchased. For Christiania the surveillance data from booths one and three is used to represent the range. For the seller in

Lithuania's Square the salary of 250 kroner an hour forms the basis for the relative earnings, regardless of revenue.

Table six: Proprietor's income

Position – Number of hours	Christiania (low) - 15	Christiania (high) - 11½	Lithuania's Square (avg) 12
Gross revenue	37,506	58,404	48,410
Distribution	59/35/6	37/63	20/80
Cost of drugs purchased	9,307	17,174	9,800
Labour expenses	3,450	2,645	4,560
Net revenue	24,749	38,585	34,050
Seller's hourly earnings	1,650	3,355	250
Seller's share of revenue	66 per cent	66 per cent	5 per cent

Sources: Dürr (2004) Endelig analyse af den samlede mængde [Final Analysis of Aggregate Amount]; Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). Generelrapport Christiania [General Report Christiania]; Undersøgelserregnskab (2004) [Examination Account (2004)]

First, it is notable that the average net revenue in Christiania was quite similar to that at Lithuania's Square at approximately 35,000 and 34,000 respectively. The cost of purchasing drugs in Christiania was 28 per cent of gross revenue on average, while it was 20 per cent in Lithuania's Square. The scopes of these numbers are consistent with findings from Levitt & Venkatesh (2000).

When expenses are subtracted the sellers in Christiania had hourly earnings much higher than that of Lithuania's Square. With the similar levels of net revenue this comes to 66 percent compared to five per cent. The answer to the third research question on the relative earnings is found to be that the sellers in Christiania did retain a larger share of net revenue.

Discussion

Advantages of being a low-cost supplier

The first research question concerned the expenses for labour and acquisition of drugs in the two markets. Christiania was examined whether it could be characterised as a low-cost position, due to the years of accumulated experience from selling cannabis. Assuming the levels of security were comparable, the expenses for ancillary staff in Christiania were lower both in absolute terms and relative to the turnover quantum and gross daily revenue. In absolute numbers 2,700 kroner compared to 4,560 kroner, which, relative to quantum is approximately five kroner per gram sold daily in Christiania and twelve kroner in Lithuania's Square. Relative to the gross daily revenues expenses in Christiania were equivalent to approximately six per cent and nine per cent in Lithuania's Square. It was found that costs for labour were indeed lower in Christiania as seen in tables one and two.

Concerning the question of the purchase price of drugs and the lower mark-up in Christiania the data is harder to interpret. For now the lower mark-up is seen as an expression of Christiania having lower costs than Lithuania's Square, despite sellers in Christiania paying a higher purchasing price for the drugs per gram. This is speculative, but most likely has to do with the proprietor's earning, i.e. the question of ownership of the drugs. The mark-up therefore needs to be interpreted in combination with the seller's role and earnings as seen in Table five. The market in Lithuania's Square was provided an amount of drugs each day from an unknown supplier and the seller, runner and look-outs were then paid an hourly salary to distribute it to buyers. The low purchasing prices reported for Lithuania's Square in table two are presumably the wholesaler's purchasing price and of little relevance to the seller and ancillary staff who were paid a fixed hourly wage. From this description, they were selling on consignment, from a fixed spot, and had no ownership of the drugs.

We cannot similarly determine with any certainty who owned the drugs in Christiania. Presumably there was a variety of arrangements between the individual booths and the wholesalers. The higher purchasing price and the high share of revenue retained by the seller in Christiania – shown in table six – could be a reflection of an arrangement where the seller actually owns the drugs after having purchased them from a wholesaler.

According to Kleiman's (1989) Learning Curve theory these circumstances would indicate that Christiania had successfully and continuously reinforced its market position by setting a low *entry-inducing price*. Christiania had a number of competitive advantages in low costs and even economies of scale, as with the communally organised look-out corps. Apparently these circumstances made it possible to offer customers better deals. In tables three and four it can be seen that the mark-up was lower and the average sale bigger with 2.7 grams and 224 kroner in Christiania compared to 0.9 grams and 103 kroner in Lithuania's Square.

Larger quantities are preferable for sellers as reflected in common use of quantity discounts in illicit drug markets. Clements (2006) has demonstrated these discounts to be similar to those found in legitimate markets at around a -0.25 quantity elasticity. In order to compete and attract customers Lithuania's Square was forced to operate with lower profits and higher risks. The higher risks are interpreted from a combination of the comparatively lower wages for the seller, and the higher number of daily customers combined with higher expenses for ancillary staff. Especially the high number of daily customers at 470 is perceived as a threat to the security of the seller.

Organisational complexity and capacity

The market in Christiania was found to be similar to a corporate style business in Curtis and Wendel's (2000) drug market typology. As such it was a more complex social organisation compared to Lithuania's Square that fits the description of a socially bonded business. In Kleiman's (1989) theory being a low cost supplier can be self-perpetuating as long as organisational complexity is developed concurrently to accommodate the necessary capacity.

In Christiania organisational capacity had been developed. This is apparent first of all with approximately 40 individual selling locations, each of which had an average daily turnover that was higher than the market in Lithuania's Square at 651 grams compared to 491. Interestingly, the gross daily revenues were quite similar at around 50,000 kroner because buyers in Lithuania's Square would mostly buy pre-rolled joints, i.e. with the production costs included. According to Kleiman (1989) and Curtis and Wendel (2000) the complex hierarchical organisation in Christiania was necessary to accommodate the capacity required to sell this much cannabis on a daily basis. When aggregating sales from all 40 positions in Christiania the annual turnover comes to approximately ten tons.

Seller's share of revenue

The final research question concerned the earnings of the seller, perhaps more correctly conceptualised as the proprietor's income (Reuter and Kleiman 1986). After having established the turnover and daily revenues in the two markets it was found that the hourly wage in Lithuania's Square was only about a tenth of the average earnings of a seller in one the three booths analysed.

The earnings are best seen in relation to the risks involved. In hindsight it would appear that the risks of selling cannabis were markedly higher in Lithuania's Square because of the change in policy in 2004. The market in Christiania was caught off guard from the relative sudden change in policy. Considering how widely published and debated the crackdown on Christiania's market was in Denmark it is surprising how few measures were taken in Lithuania's Square to prevent law enforcement intervention. For example the court records state that the police's surveillance camera was noticed by the crew in Lithuania's Square, but

they did not act on the knowledge. Maybe the crew involved was less risk-averse? One of the unintended effects of effective law enforcement against drug markets is to attract participants who are less risk-averse (May and Hough 2004; Reuter, MacCoun and Murphy 1990; Rasmussen *et al.* 1998). On the other hand: "the possibility of suboptimal decision making cannot be eliminated from consideration" (Levitt & Venkatesh 2000, 786).

Once again the relationship between the – unknown – wholesale level and the street-level participants could be of pivotal importance. The sellers in Christiania had their illegitimate earnings confiscated by the courts. These amounts were markedly higher than the confiscations in Lithuania's Square, where only the hourly wages were considered income. In this light the organisational position of the seller in Lithuania's Square could be seen strategic routine activity of the whole-sale level suppliers to avoid further asset confiscations. By only paying sellers per hour the majority of the profits go to the whole-sale level, which remained unharmed from surveillance operations in all of the court cases.

Limitations

The nature of the data poses obvious challenges for research because of their inherent lack of reliability. The data used in this study have been collected by police with the purpose of forming the criminal charges for cannabis distribution. Police and prosecution are primarily interested in the aggregate amount sold, as this is basis for conviction in drug cases. The crackdown on Christiania signaled the provisional end to what has "probably been the longest lasting and largest-scale police operation in Danish history" (Copenhagen Police 2005, 84). As such the police and prosecution have a vested interest in the outcome of the court cases. For police, and ultimately politicians that proposed the change of policy, a measurable criterion of success or failure of the crackdown hinges upon the verdict and sentences imposed. In drug cases the sentence is strictly determined by the amounts of drugs the accused can be proven to have sold. All in all, seven of the 40 selling positions were visible on the police surveillance tapes. The average number of daily sales in these booths was then generalised to all 40 positions. It could be argued that the booths that were under surveillance (1, 3 and 11) were more prominently placed than average which would exaggerate the average number of sales. Also, one of the four tables included had a much higher number of sales than average. With no information on all selling positions we can only speculate if the ones that are used in the calculations are representative of an actual average number of sales.

Conclusion

The two markets differed on all three aspects pertaining to experience with illicit drug distribution.

Several examples of lower costs for Christiania were apparent in the data. First, sellers in Christiania had lower expenses for ancillary staff and were able to offer a wider variety of cannabis products at a lower mark-up. In turn customers would spend more money on average and buy larger amounts in Christiania. This finding is directly congruent with Kleiman's (1989) hypothesis of experienced firms setting a low entry inducing price and thereby continually reproducing and strengthening market position as long as the organisational complexity is developed.

Second, the scope and hierarchical organisation of operations in Christiania was much more complex. Where the market in Pusher Street consisted of 40 sellers the market in Lithuania's Square only had one seller. Also the individual seller in Christiania had on average a daily turnover quantum of 651 grams compared to 491 in Lithuania's Square. This capacity to accommodate so many sellers in a hierarchical system of selling positions theoretically necessitates many years of experience and trust. Developing an organisation this complex and extensive would not have been possible in the face of more repressive enforcement of cannabis prohibition.

These two elements, organisational hierarchy and complexity combined with low costs rendered possible that the three sellers in Christiania had an hourly wage ranging from 1,650 to 3,355 kroner compared to 250 kroner in Lithuania's Square. This wage also represented a much larger share of daily revenue at 66 per cent compared to five per cent in Lithuania's Square. Interestingly, these proportions are similar in scope to those found in Caulkins *et al.* (1999) study on retail drug sellers in the U.S. where the principal variable was the question of ownership of the drugs. In Lithuania's Square the seller was paid an hourly wage to sell from a fixed location, which the sellers in Caulkins *et al.*'s. (1999) study was found to only retain three per cent, whereas the entrepreneurs who owned the drugs were found to retain about half of the daily revenue. This suggests that the sellers in Christiania had ownership of the drugs they sold but the data does not contain any evidence of this. In both court cases the wholesale level remained unscathed.

Summing up, the years of experience with selling cannabis in Christiania provided a series of competitive advantages. With the objectives put forth in the new Danish cannabis policy of reducing availability for buyers and profitability for sellers it will be necessary to continually crackdown on this low cost market position according to the Learning Curve theory (Kleiman 1989).

References

- Asmussen, V. (2007). Danish cannabis policy in practice: the closing of 'Pusher Street' and the cannabis market in Copenhagen. In J.Fountain & D. J. Korf (eds.), *Drugs in Society* (pp. 14-27). Oxford, New York: Radcliffe Publishing.
- Balvig, Flemming; Koch, Henning and Vestergaard, Jorn (1976). *Politiets virksomhed i Christiania-området [Policing the area of Christiania]* Copenhagen: Kriminalistisk Institut.
- Becker, Gary S., Grossman, Michael and Murphy, Kevin M. (1990). Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption. *American Economic Review*, 81 (2): 237-241.
- Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217.
- Caulkins, Jonathan P. and Reuter, Peter (2009). Towards a Harm-Reduction Approach to Enforcement. *Safer Communities*, 8(1): 9-23.
- Caulkins, J. & Pacula, R. (2006). *Marijuana Markets: Inferences from Reports by the Household Population*. Insights No. 7. Santa Monica: RAND - Drug Policy Research Center.
- Caulkins, Jonathan and MacCoun, Robert J. (2003). Limited Rationality and the Limits of Supply Reduction. *Journal of Drug Issues*, 33 (2): 434-455.
- Caulkins, Jonathan P.; Johnson, Bruce; Taylor, Angela and Taylor, Lowell (1999). What Drug Dealers Tell Us About Their Costs of Doing Business. *Journal of Drug Issues*, 29 (2): 323-340.
- Caulkins, Jonathan and Reuter, Peter (1997). Setting Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction. *Addiction*, 92 (9): 1143-1150.
- Clements, Kenneth W. (2006). Price and Packaging: The Case of Marijuana. *Journal of Business*, vol. 79 (4), 2019-2044.
- Copenhagen Police (2005). *Årsberetning [Annual Report 2005]*. Copenhagen: Copenhagen Police.
- Cornish, Derek and Clarke, Ronald (1986). Rational Choice Approaches to Crime. In Cornish, Derek and Clarke, Ronald (eds.), *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending* (pp. 1-16). New York: Springer-Verlag.
- Curtis, Ric and Wendel, Travis (2000). Towards the Development of a Typology of Illegal Drug Markets. In Mangai Natarajan & Mike Hough (eds.). *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy* (pp. 121-152). Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Curtis, Ric and Wendel, Travis (2007). "You're Always Training the Dog": Strategic Interventions to Reconfigure Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 37 (4): 867-892.
- Dorn, Nicolas; Murji, Karim and South, Nigel (1992). *Traffickers: Drug Markets and Law Enforcement*. New York, NY: Routledge.

Eck, John E. (1995). A General Model of the Geography of Illicit Retail Marketplaces. In John E. Eck & D. Weisburd (eds.), *Crime Prevention Studies* (pp. 67-95). New York: Willow Tree Press Inc.

EMCDDA - European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2004). *An overview of cannabis potency in Europe* (Rep. No. 6). Lisbon: EMCDDA.

Golub, Andrew; Johnson, Bruce and Dunlap, Eloise (2006). Smoking Marijuana in Public: The Spatial and Policy Shift in New York City Arrests, 1992-2003. *Harm Reduction Journal*, 3 (22): 1-29.

Golub, Andrew; Johnson, Bruce and Dunlap, Eloise (2005a). Subcultural Evolution and Illicit Drug Use. *Addiction Research and Theory*, 12 (3): 217-229.

Golub, Andrew; Johnson, Bruce and Dunlap, Eloise (2005b). The Growth in Marijuana Use Among American Youths During the 1990s and the Extent of Blunt Smoking. *Journal of Ethnicity in Substance Abuse*, 4 (3/4): 1-21.

[Government Action Plan] Regeringens Handlingsplan (2003). *Kampen mod narko [The Fight against Drugs]*. Copenhagen.

Harocopos, Alex and Hough, Mike (2005). *Drug Dealing in Open-Air Markets* (Rep. No. 31). Washington DC: U.S. Department of Justice.

Hough, Mike and Natarajan, Mangai (2000). Introduction: Illegal Drug Markets, Research and Policy. In Natarajan, Mangai and Hough, Mike (eds.) *Illegal Drug Markets: From Research to Prevention Policy*. Crime Prevention Studies, Vol. 11, 1-17. Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Johnson, Bruce; Golub, Andrew; Dunlap, Eloise; Sifaneck, Stephen J. and McCabe, James E. (2006). Policing and Social Control of Public Marijuana Use and Selling in New York City. *Law Enforcement Executive Forum*, 6 (5): 59-90.

Kleiman, Mark A. R. (1989). *Marijuana – Costs of Abuse, Costs of Control*. New York: Greenwood Press.

Levitt, Steven D. and Venkatesh, Sudhir Alladi (2000). An Economic Analysis if a Drug-Selling Gang's Finances. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (3): 755-789.

May, Tiggey; Duffy, Martin; Warburton, Hamish and Hough, Mike (2007). *Policing Cannabis as a Class C Drug – An arresting change?* London: Joseph Rowntree Foundation.

May, Tiggey and Hough, Mike (2004). Drug Markets and Distribution Systems. *Addiction Research and Theory*, 12 (6): 549-563.

May, Tiggey; Warburton, Hamish; Turnbull, Paul J. and Hough, Mike (2002). *Times are a Changing – Policing Cannabis*. London: Joseph Rowntree Foundation.

Moeller, Kim (2009). Police Crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change*, 52 (4): 337-345.

Murji, Karim (2007). Hierarchies, Markets and Networks: Ethnicity/Race and Drug Distribution. *Journal of Drug Issues*, 37 (4): 781-804.

Natarajan, Mangai and Belanger, M. (1998). Varieties of Upper-Level Drug Dealing Organisations: A Typology of Cases Prosecuted in New York City. *Journal of Drug Issues* 28 (4): 1005-1026.

Pacula, Rosalia; Kilmer, Beau; Grossman, Michael and Chaloupka, Frank (2007). Risks and Prices - The Role of User Sanctions in Marijuana Markets. *National Bureau of Economic Research Working Paper*.

Rasmussen, David W. and Benson, Bruce L. (1994). *The Economic Anatomy of a Drug War: Criminal Justice in the Commons*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Reuter, Peter; MacCoun, Robert and Murphy, Patrick (1990). *Money from Crime: A Study of the Economics of Drug Dealing in Washington, D.C.* Santa Monica, CA: RAND Drug Policy Research Center.

Reuter, Peter (1983). *Disorganized Crime: The Economics of the Visible Hand*. Cambridge: MIT Press.

Reuter, Peter and Kleiman, Mark A. R. (1986). Risks and Prices: An Economic Analysis of Drug Enforcement. *Crime and Justice*, 7, 289-340.

Sherman, Lawrence W. (1990). Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence. *Crime and Justice*, 12, 1-48.

Sifaneck, Stephen J.; Ream, Geoffrey L.; Johnson, Bruce D. and Dunlap, Eloise (2007). Retail Marijuana Purchases in Designer and Commercial Markets in New York City: Sales Units, Weights, and Prices per Gram. *Drug and Alcohol Dependence*, 90 (1): 40-51.

Sandberg, Sveinung (2008). Black Drug Dealers in a White Welfare State. *British Journal of Criminology*, 48 (5): 604-619.

[Stricter Effort against Drugs] Skærpet indsats mod narko (2004). [Change of the law on Euphoria-Inducing Substances and the Execution of Sentences Act] Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelsesloven. Act no. 445 of June 9. 2004.

Wilkins, Chris and Sweetser, Paul (2006). Exploring the Structure of the Illegal Market for Cannabis. *De Economist*, 154 (4): 547-562.

Wilkins, Chris; Reilly, James L.; Pledger, Megan and Casswell, Sally (2005). Estimating the dollar value of the illicit market for cannabis in New Zealand. *Drug and Alcohol Review*, 24 (3): 227-234.

Police reports

Dürr, Thomas; Klausen, Michael and Thygesen, Lau (2004). *Generelrapport Christiania* [General Report Christiania].

Dürr (2004) Endelig analyse af den samlede mængde [Final Analysis of Aggregate Amount].

Undersøgelsesregnskab (2004) [Examination Account (2004)].

Forensic Institute (2004): Analyse resultat af joints (indehold af hash) [Analysis results of joints (resin contents)].

Bilagsfortegnelse analyse (2004) [Supplemental Analysis].

Første analyse mængde hash (2004) [Initial Analysis of Aggregate Amount of Cannabis].

Notat om den politimæssige indsats på Christiania (2004) [Memorandum on Policing in Christiania].

Appendiks V

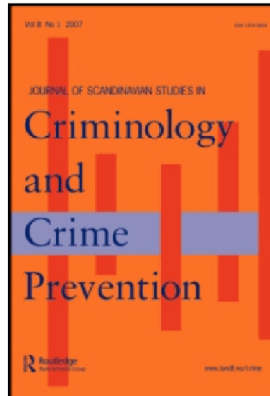
This article was downloaded by: [Moeller, Kim]

On: 24 November 2010

Access details: Access Details: [subscription number 929821282]

Publisher Routledge

Informa Ltd Registered in England and Wales Registered Number: 1072954 Registered office: Mortimer House, 37-41 Mortimer Street, London W1T 3JH, UK



Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention

Publication details, including instructions for authors and subscription information:

<http://www.informaworld.com/smpp/title-content=t713690200>

Policy Displacement and Disparate Sanctioning from Policing Cannabis in Denmark

Kim Møller^a

^a Center for Alcohol and Drug Research, Copenhagen Division, Denmark

Online publication date: 19 November 2010

To cite this Article Møller, Kim(2010) 'Policy Displacement and Disparate Sanctioning from Policing Cannabis in Denmark', Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, 11: 2, 135 – 150

To link to this Article: DOI: 10.1080/14043858.2010.502014

URL: <http://dx.doi.org/10.1080/14043858.2010.502014>

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

Full terms and conditions of use: <http://www.informaworld.com/terms-and-conditions-of-access.pdf>

This article may be used for research, teaching and private study purposes. Any substantial or systematic reproduction, re-distribution, re-selling, loan or sub-licensing, systematic supply or distribution in any form to anyone is expressly forbidden.

The publisher does not give any warranty express or implied or make any representation that the contents will be complete or accurate or up to date. The accuracy of any instructions, formulae and drug doses should be independently verified with primary sources. The publisher shall not be liable for any loss, actions, claims, proceedings, demand or costs or damages whatsoever or howsoever caused arising directly or indirectly in connection with or arising out of the use of this material.

Policy Displacement and Disparate Sanctioning from Policing Cannabis in Denmark

KIM MØLLER

Center for Alcohol and Drug Research, Copenhagen Division, Denmark

Abstract

In 2004 Danish cannabis policy moved away from a tradition of harm reduction and towards a focus on deterring buyers and sellers in street-level retail markets. This article examines two research questions regarding the unintended consequences from policing the new policy. The data consist of police drug seizures by district, and criminal statistics on the national origin of people who have been sanctioned with a fine for a drug law misdemeanour.

The first unintended consequence is analysed as a policy displacement following the increased focus on the lower levels of distribution. This is tested in a fixed effects regression model using the association between number of

drug seizures and seized amount. For cannabis, there is a significant negative relationship between within-police district number of seizures and within-police district amounts ($\beta = -.34$, $p = .001$). For all other drugs, there is no significant association.

Secondly, from 2000 to 2008 police have dispensed almost 30,000 fines for drug law misdemeanours in Copenhagen alone, mostly for cannabis possession offences. Persons of non-Western origin are disproportionately represented compared to their share of population. A research question is posed that asks if the proactive policing of consensual illicit behaviour is associated with an increased ethnic disparity when

number of sanctions increase. The correlation was found to be significant at .90 ($n = 6$, $p < 0.01$).

This study highlights two areas of unintended consequences that have been associated with the increased police focus on cannabis possession offences in Denmark. Firstly the increase in number of cannabis seizures has been followed by a decreased amount of cannabis seized. Secondly as the number of fines for misdemeanour drug offences increased, the proportion of persons of non-Western origin among the sanctioned also increased.

KEY WORDS: Cannabis policy, Copenhagen, Ethnic disparity, Policing, Policy displacement

Introduction

Prior to 2004, Danish cannabis policy was lenient on users and street-level markets. Possession offences and retail sales were not policed actively. The relatively low levels of control were part of traditional Danish drug policy that rested on the assertion that police resources were best spent on hard drugs and wholesalers (Brydensholt 1972; Storgaard 2000). This leniency came under political and inter-

national pressure when cannabis use increased among youth throughout the 1990s. At the onset of the 2000s cannabis was widely and visibly for sale in Denmark, especially in the capital Copenhagen. More than 100 storefront locations, known as 'hash-clubs', were spread around the city, and an area known as 'Pusher Street' in Christiania contained the largest street-level retail market in Europe (Moeller 2009). Denmark currently has the highest

lifetime prevalence of cannabis use in Europe (Focal Point 2008; EMCDDA 2009; MULF 2009).

Political action was taken in 2003 with the presentation of the government action plan, *The Fight against Drugs*. The action plan was the first of its kind since 1994 and had three central elements as concerns cannabis: to curtail cannabis access for inexperienced users, to reduce the profitability of street-level retail sales, and ultimately break with a burgeoning 'normalization' of cannabis (Parker et al. 2002; Parker 2005; Järvinen and Demant forthcoming). The principles of this new policy can be said to rest on deterrence theory with the ambition of reducing use. By sanctioning and stigmatizing cannabis users, societal norms against cannabis are reinforced (Christie and Bruun 1985/1996; Caulkins and Reuter 2006; Acevedo 2007; Caulkins and Menefee 2009; Caulkins and Reuter 2009).

The intentions put forth in the action plan were formalized with new legislation in 2004 (*Skærpet indsats mod narkotika* [Stricter Effort against Drugs] 2004). Notably the penalization level for cannabis possession offences was increased. Prior to 2004, possession of up to 10g of cannabis was considered personal use and was sanctioned with a warning. Although a warning is technically a criminal sanction (Greve 2004), it was not perceived as having sufficient deterrent effects. Also the low levels of penalization infringed the common sense of justice. With the law from 2004 the starting-point sanction was increased to a fine, and in 2007 the fine level was quadrupled to its present level of 250 euros (Rigsadvokaten [State Attorney] 2006, with corrections 2007).

Shortly after the law was passed, the intentions were implemented in crack-downs on known street-level markets, first Christiania's cannabis market and two years later on a market known as Lithuania's Square. Since 2004 police have maintained enforcement pressure on cannabis users and sellers by issuing fines for possession offences. It is important to note that it was expressly stated in the preparatory legislative work that the crack-downs and enforcement of the user sanctions were expected to be within regular police budgetary allocations.

Research on drug law enforcement indicates that intensive enforcement of a deterrence-based policy will potentially have five types of unintended consequences: (1) it stimulates the criminal black market, (2) it can lead to geographic adaptability, (3) it risks displacing policy, (4) there are social costs to users, and (5) potential for substance displacement (Commission on Narcotic Drugs 2009). This study examines two of these categories of unintended consequences following the change of policy in 2004: policy displacement and the social costs to users.

The first area of unintended consequences to be examined is the potential for a policy displacement. Rasmussen et al. presented the 'criminal justice commons' argument in a series of studies on the consequences of increased drug law enforcement. Their argument is that in an environment of scarce police resources the opportunity costs of increasing a specific type of drug law enforcement reduces efforts to combat other crimes (Rasmussen et al. 1993; Rasmussen and Benson 1994; Benson et al. 1995; Benson et al. 1998; Benson et al. 2001). Specifically they found that when cocaine arrests increased there

was also an increase in various forms of property crimes. Because law enforcement resources are allocated from a common pool environment, an increase in one area will, other things being equal, imply a decrease in enforcement of other crimes. Recently Shepard and Blackley (2005, 2007) and Harcourt and Ludwig (2007) have studied this policy displacement effect in the case of increased cannabis enforcement in the US. They found similar results in that increased cannabis control efforts were associated with increased rates of property crimes and hard drug arrests.

For the present study it will be examined if the implementation of the new cannabis policy focused on deterring users and retail sellers has affected other areas of drug law enforcement. The crack-downs on street-level markets lead to a geographic dispersal of the market. When cannabis transactions were suppressed in the known markets, new selling locations appeared in other areas of Copenhagen (Københavns Kommune 2005; Asmussen and Jepsen 2007; Rikskriminalpolisen 2007) because drug markets quickly—and routinely (Eck 1995; Wood et al. 2004)—adapted to the increase in enforcement. Geographic dispersal is commonly referred to as the drug market ‘balloon effect’ (Commission on Narcotic Drugs 2009:10) that reflects the constant ‘war of attrition’ (Curtis and Wendel 2007:874) between enforcement and market participants. With the new deterrence-based cannabis policy it was a challenge for law enforcement to maintain a credible threat of criminal sanctioning in the dispersed market. Meeting this challenge runs the risk of drawing police resources from other areas of drug control, i.e. displacing policy.

The first research question is posed as follows: Has the increased focus on cannabis retail-level distribution after 2004 negatively affected the aggregate amount of cannabis seized, indicating a decrease in control of wholesale and trafficking offences?

The second potential unintended consequence follows from the focus on policing cannabis misdemeanours at the street level. The purpose of a deterrence-based cannabis policy is a ‘net-widening’ (Cohen 1979; Caulkins and Reuter 1997), i.e. to bring more people into contact with the criminal justice system, in order to make the threat of punishment credible; this is considered an intended consequence. For some people, being sanctioned for a cannabis-related offence has more far-reaching repercussions than the fine itself. Erickson and Fischer in Canada found that most individuals experienced a decline in economic position a year after sanctioning, unrelated to the severity of the sanction (Erickson 1980). Since the decline was unrelated to the severity of the sanction, some people must experience more severe consequences than others. Studies from the UK and US have found that immigrants are disproportionately over-represented among people sanctioned for cannabis-related offences (Reuter et al. 2001; Beckett et al. 2005; Golub et al. 2006; King and Mauer 2006; Harcourt and Ludwig 2007; May et al. 2007; Pearson 2007). This over-representation is not unusual for street-level policing, but nonetheless it is worth examining specifically for a relatively minor offence like cannabis possession. This subpopulation is assumed to experience more serious adverse consequences due to already being marginalized: firstly for their labour-market

attachment (Western 2003) and secondly the strain caused by a perceived racial bias (MacCoun 1993; Caulkins and Reuter 1997; Loo et al. 2003; MacCoun et al. 2003). Both consequences make it harder to reintegrate these offenders, which means that in the long run it can potentially have societal consequences as well.

The second research question is posed as follows: Does the proportion of immigrants increase with an increase in the absolute number of sanctions?

The study contributes to what is known about the unintended consequences of implementing a deterrence-based cannabis policy focused on street-level law enforcement. Several studies have examined the effects and efficacy of deterrence on cannabis use rates (Williams 2004; Ziegenberg and Colburn 2005; Pacula et al. 2007) and cannabis markets (Kleiman 1989; Caulkins and Pacula 2006; Wilkins and Sweetser 2006), but only relatively little research has examined the costs and effects of street-level policing of cannabis. The exceptions are a series of recent anthropological studies (May et al. 2002, 2007; Golub et al. 2005, 2006; Johnson et al. 2006; Sandberg and Pedersen 2006; Harcourt and Ludwig 2007; Sandberg 2008). The results from these studies show that cannabis use rates are affected indirectly through the price mechanism, where sellers add a risk premium when enforcement intensity and sanctioning levels increase. Unfortunately this also raises profits for sellers, albeit with more risk associated. The perceived risks primarily depend on the intensity of enforcement rather than the severity of punishments, consistent with Becker's (1968) deterrence theory. The effects on use will vary depending on the user's age

and experience. Younger users tend to discount the future more, as do heavier users, so increased risks do not deter these groups. This also implies that the aggregate size of the market does not decline with increased enforcement and associated penalties. As with alcohol and other drugs, heavy users account for the majority of total consumption (Reuter 1993; Caulkins and MacCoun 2003; UNODC 2006).

Compared to the other illicit drugs, cannabis is under-studied—for valid reasons: internationally cannabis transactions take place indoors among peers, many of them gratuitous, and therefore do not cause the public order disturbances that usually attract law enforcement and research interest. Also, the use of cannabis is not associated with the levels of violence, deaths, acquisitive crime, and deviance as is the use of 'harder' and more expensive drugs (MacCoun and Reuter 2001; Williams 2004; Bennett and Holloway 2009; Pedersen and Skardhamar 2009). Nonetheless increased policing of cannabis is currently a common feature for many countries (Kilmer 2002; Loo et al. 2003; King and Mauer 2006; EMCDDA 2008), and the issue of how best to regulate cannabis at the international policy level is again being discussed in the United Nations (Commission on Narcotic Drugs 2009). In a Scandinavian context the traditional Danish cannabis policy has been an exception to the stringently repressive policies of Norway and especially Sweden (Jepsen 1995; Hakkarainen et al. 1996; Laursen 1996; Träskman 2004). The recent changes point towards a budding Scandinavian convergence on policing cannabis, and hopefully there will be interest in following the results as well as the unintended

consequences of moving away from leniency.

Data and methods

Denmark has a population of approximately 5.4 million people and was divided into 54 police districts during the period when the data were collected. Around 1.9 million people live in the greater Copenhagen area.

Data used in the analyses are police statistics on drug seizures (politi.dk) and criminal statistics on fines for drug misdemeanours (dst.dk). Unfortunately it is not possible to distinguish accurately cannabis possession offences from other drug offences in the Danish criminal statistics, as drug law offences are registered neither by drug nor by type of offence (EMCDDA 2009). Two different proxies are used to examine the research questions. Seizure data are used as a proxy for drug law enforcement (Miron 2001), and the criminal statistics category of drug law misdemeanours sanctioned with a fine is used as proxy for cannabis possession sanctions. Both data sets are only available from 2000.

The first research question is examined in a fixed effects regression model. Specifically, the dependent variable in each model is the amount of drugs seized per inhabitant in the police district (in kg for cannabis, cocaine, heroin, and amphetamine, and in number of pills for MDMA, i.e. ecstasy). Predictor variables are time in years and the number of seizures. A positive coefficient indicates that with an increasing number of seizures, the amount seized increases, whereas a negative coefficient would indicate that with increasing number of seizures, the amount seized decreases. This

is interpreted as a policy displacement as it is assumed to reflect an allocation of scarce police resources from one area of drug control to another (i.e. from the wholesale level to the retail level). In an environment of unlimited resources, the decision to increase control of the user level would not affect the level of control with the wholesale level and trafficking offences.

Since a fixed effects model is applied, the results must be interpreted as within-cluster results (in this case, within police districts). That is, the coefficients should be interpreted as the relationship between changes within districts, rather than differences between districts. This is the correct method for testing the research question raised in this study, because it reflects how changing strategy affects outcomes, rather than how patterns of seizures differ between districts. A similar fixed effects model has also previously been used in studies of how changes in drug policing have affected outcome at police district levels and county levels in the USA (Shepard and Blackley 2005, 2007).

The second research question is examined by calculating a simple Pearson correlation between the number of drug law misdemeanour offences that have been sanctioned with a fine and the proportion of the sanctioned individuals that are of non-Western origin. 'Origin' refers to country of birth. The number of observations is small because the practice of recording the ethnic origin in criminal cases is new. Data exist at the national level from 2000, but at police district level only for 2005 to 2008.

The association between number of seizures and seized amount

From 2000 to 2008 police made more than 68,000 cannabis seizures in Denmark,

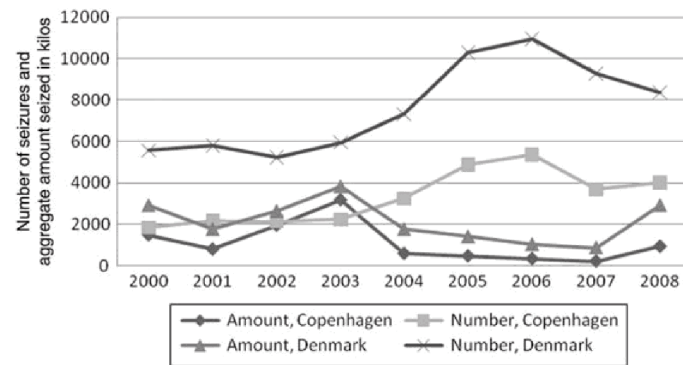


Figure 1. Cannabis seizures in Copenhagen and Denmark, amount and number, 2000–2008. Source: www.politi.dk: http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/1A6D552B-A5F1-4959-9C86-77C8C68CE279/0/Beslagsstatistik_2008_antal.pdf; http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/0A0AEA03-007A-4646-A45B-9BB0799391B9/0/Beslagsstatistik_2008_mængde.pdf (accessed 8 December 2009).

which is approximately 40% more than if enforcement intensity had stayed at the level from 2000–2003. Figure 1 illustrates the trend in number of cannabis seizures and seized amount. The figure shows how the increase in the number of cannabis seizures from 2004 appears to be associated with a decline in aggregate amount, both for Copenhagen and at the national level. The data for all drugs are presented below in Table 1.

The question regarding a negative correlation between number of seizures and seized amount was tested in a fixed regression model that included all 54 police districts in Denmark, and the five drugs that have been consistently registered since 2000, i.e. amphetamine, cocaine, heroin, MDMA, and cannabis. The results of the regression models are displayed in Table 2.

For cannabis, there is a significant negative relationship between within-district number of seizures and within-district amounts ($\beta = -.34$, $p = .001$). For all

other drugs, there is no significant association between number and amounts seized, but the number of seizures increases as well.

The research question regarding a negative relationship between number of seizures and seized amounts is therefore found to be supported for cannabis.

Sanctioning and origin

Table 3 contains the available data on distribution of fines for drug misdemeanour offences, grouped between persons of Danish origin and non-Westerners. The data are for Denmark as a whole.

Firstly, it is clear that a net-widening has occurred. The number of fines for drug law misdemeanours was approximately three times as high in 2006 and 2007 as they were in 2000 and 2002.

During the years from 2000 to 2006, the proportion of non-Westerners aged 15–44 who were given a fine for possession of

Table 1. Drug seizures by the absolute number of seizures and the aggregate amount seized in kilos in Denmark from 2000–2008.

Number/ amount	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Amphetamine	1,152/57	954/161	1,134/35	1,264/66	1,388/63	1,576/195	2,022/79	2,215/70	1,543/120
MDMA	444/21,608	331/150,080	340/25,738	322/62,475	505/38,094	462/44,195	540/22,712	452/82,390	251/17,631
Cannabis	5,561/2,914	5,788/1,762	5,234/2,635	5,942/3,829	7,313/1,758	10,292/1,406	10,962/1,035	9,301/877	8,365/2,914
Heroin	1,499/32	1,304/25	966/63	894/16	1,041/38	1,064/27	927/29	1,016/48	906/44
Cocaine	780/36	815/26	881/14	1,095/104	1,207/32	1,617/57	1,901/76	2,098/92	1,858/56

Source: http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/1A6D552B-A5F1-4959-9C86-77C8C68CE279/0/Beslagstatistik_2008 Antal.pdf; http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/0A0AE03-007A-4646-A45B-9BB0799391B9/0/Beslagstatistik_2008_mangde.pdf (accessed 8 December 2009)

MØLLER: POLICING CANNABIS IN DENMARK

cannabis increased from 2.6 of 1,000 to 6.8 of 1,000, with a peak in 2004 of 7.8 fines per 1,000 non-Western citizens. During the same period, the proportion of Danish citizens and people of Western origin who were fined increased from 1.6 to 2.4 out of 1,000.

During the same period, the ratio of non-Westerners to Westerners increased from 1.6 to 2.4 (correlation with time: .90, $p < .01$; correlation with observed number of fines per 1,000 non-Westerners: .77, $p < .05$) (dst.dk table BEF3), confirming the proposition of the second research question.

Policy displacement from increased focus on possession offences

The results presented in Table 2 show that the unprecedented high numbers of seizures from 2004 to 2007 have been negatively associated with the aggregate amount of cannabis seized annually. When seen in the context of scarce police resources, this can be interpreted as a result of policy displacement, i.e. fewer resources appear to have been devoted to investigating wholesale and trafficking cases. There are qualifications to this interpretation.

Firstly it is important to underline that even though there is a significant negative correlation, it is not unusual for aggregate seizure amounts to display large annual fluctuations because the major cases take several years to investigate. From 1990 to 2000 the seized amounts in Denmark had a normal level between 1.23 and 2.5 tonnes, but twice in the decade several tonnes were seized at once, resulting in high points of 10.7 tonnes in 1994 and 14 tonnes in 1999. Unfortunately the seizure statistics from 1990 to 2000 do not include numbers of

Table 2. *Relationships between number of seizures and amounts seized using fixed effects models for each drug.*

	Coefficient	<i>t</i>	<i>p</i> > <i>t</i>	95% CI -	95% CI +
Cannabis					
Year	.00	.77	.444	-.00	.00
Number of seizures per citizen	-.34	-3.36	.001	-.54	-.14
Constant	-.07	-.76	.448	-.24	.11
Rho	.63		.000		
Heroin					
Year	-.00	-.32	.752	-.00	.00
Number of seizures per citizen	.04	1.98	.050	.00	.07
Constant	.00	.32	.752	-.00	.00
Rho	.29		.024		
Amphetamine					
Year	-.00	-.48	.632	-.00	.00
Number of seizures per citizen	.12	1.33	.187	-.06	.30
Constant	.01	.48	.632	-.02	.04
Rho	.26		.086		
Cocaine					
Year	-.00	-.95	.345	-.00	.00
Number of seizures per citizen	.02	.74	.459	-.03	.07
Constant	.00	.95	.344	-.00	.00
Rho	.30		.068		

Sources: Police seizure data: http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/1A6D552B-A5F1-4959-9C86-77C8C68CE279/0/Beslagsstatistik_2008_antal.pdf; Census data: Dst.dk table BEF3: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> (accessed 4 January 2010); Dst.dk table BEF5: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> (accessed 4 January 2010).

seizures. Also, Denmark is a small country, and the numbers are small. In 2006, 2007, and 2008 there were five, four, and nine cannabis seizures of amounts over 50 kilos, respectively (Focal Point 2009). Intuitively it seems that a single seizure of several tonnes would have distorted the results. This possibility is considered in the design of the regression model. The model includes all types of illicit drugs and all the police districts in Denmark so that in the eventuality of a few large seizures the distorting effect on the results is minimized.

The significant negative relation-ship between within-district numbers of

seizures and within-district amounts is unique for cannabis, compared to seizures of other drugs. For the other drugs tested in the model there has been no systematic displacement between amounts seized and numbers of seizures. The reason for the steep increase in cannabis misdemeanours from 2004 to 2006 is interpreted as being a result of the relatively sudden change in formal cannabis policy from 2003 to 2004. The policy change was formulated as a clear break with the leniency of the traditional policy and was immediately implemented with the crack-down on Christiania. None of the other illicit drug

Table 3. *Proportion of fines for drug misdemeanours in Denmark by origin, 2000–2008.*

Origin	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Denmark	88 (2583)	85 (2638)	84 (4010)	82 (6605)	81 (7439)	81 (5840)	80 (6394)
Western	3 (82)	2 (72)	2 (110)	3 (237)	3 (251)	2 (167)	2 (163)
Non-Western	10 (285)	13 (394)	14 (669)	15 (1199)	16 (1445)	16 (1182)	18 (1393)
Total	100 (2950)	100 (3104)	100 (4789)	100 (8041)	100 (9135)	100 (7189)	100 (7950)

Source: [www.dst.dk table 5/STRAFNA1:](http://www.dst.dk/table/5/STRAFNA1/) <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> (accessed 10 April 2010).

MØLLER: POLICING CANNABIS IN DENMARK

markets were subject to crack-downs and specific police attention during this period. For drugs other than cannabis there was also an increase in the number of seizures in the same period. This can be interpreted as an overall increased police focus on drug possession offences. In this sense the period from 2004 to 2007 can be seen as an extension of the crack-downs where the enforcement pressure on users was maintained in the vicinity of known markets. Perhaps when searching for cannabis, police came upon possession of other illicit drugs? This remains speculative.

Crack-downs are notoriously expensive (Sherman 1990), and as such the political assumption of resource neutrality appears to have had the unintended consequence of negatively affecting the control with wholesalers and traffickers of cannabis. Street-level sales were arguably the most pressing social problem associated with cannabis distribution in Denmark around 2000 to 2004, but in hindsight it turned out to be an under-estimation of the adaptability and resilience of the black market not to earmark extra police resources for a more proactive street-level policing effort.

Disparate sanctioning of non-Westerners

The analysis of the second research question confirmed that there was a systematic pattern of disparity in the origin of the sanctioned persons. A similar type of disparity was found in international studies on cannabis enforcement, but none of the studies tested if the association was systematic in the sense that disparity increases when enforcement levels increase, and vice versa. The data used to examine the second research question are

not as robust as we would like, but international empirical results and theoretical explanations support the interpretation of the test as showing a systematic association.

First, several authors have noted how an over-representation of non-Westerners is a general phenomenon of street-level policing, especially where discretion and proactivity are required. Drug misdemeanours are therefore a particularly good example because the consensual nature of the criminal act necessitates proactivity (Finstad 2000; Holmberg 2000; Holmberg and Kyvsgaard 2003; Pettersson 2006). In explaining the over-representation Holmberg and Kyvsgaard (2003:137) found the 'displayed social characteristics' to promote a practice that included a 'bias' (Beckett et al. 2006), which Holmberg (2000:179) refers to as 'typological guilt'. Finstad (2000) and Holmberg (2000) both see this tendency towards a bias as an unavoidable, rational, and even necessary aspect of street-level policing, because, as Holmberg (2000:184) writes, 'discrimination also means discernment'.

These circumstances are further exacerbated by three aspects of non-Western culture and demography in Denmark. Firstly there is a cultural practice of using public space (Gemert and Decker 2008), secondly the comparably young age of the subpopulation of non-Western origin (21% aged 20 to 29 years compared to 10% for persons of Danish origin in 2008 (dst.dk table BEF5)), and thirdly, socio-economic status. Police have a natural tendency of intensively policing geographic areas with poorer populations due to higher crime prevalence rates (Blumstein 1993; Holmberg and Kyvsgaard 2003). In combination these circumstances make

young non-Westerners a very visible subpopulation and therefore more at risk from street-level police control.

The combination of using typological suspicion in everyday policing with the cultural and demographic characteristics of the non-Western subpopulation offers a plausible explanation for the systematic over-representation in the sanctioning statistics. The inherent mechanism of using typological guilt in street-level policing explains the over-representation of immigrants as being directly related to the change in drug policy priorities, rather than any discriminatory practices. This interpretation also explains why the degree of over-representation intensifies with the increase in enforcement and suggests that this will be a common pattern when increasing the street-level policing of consensual crimes such as cannabis retail distribution.

In this light the disparity is a starting-point for further analysis more than a conclusion in itself. The discussion above highlights two areas we should know more about. Firstly we know very little about the drug selling and use practices of this population. Recent research suggests that, at a European level, ethnic minorities are over-represented in open cannabis markets (Paoli and Reuter 2008) and have higher cannabis prevalence (Rodham et al. 2005), but we do not know if this applies in Denmark as well. Relative indiscretion of use in public locations could also be a contributing explanation (Johnson et al. 2006; Feilding et al. 2008). Secondly we do not know how cannabis possession offences fit into street-level policing practices. To what extent are they by-products of investigating other crimes (May et al. 2007), selective enforcement (Kaplan 1975; Rasmussen and Benson 1994), or

actually part of a targeted drug control policy?

Limitations

As this study was based on police districts as the unit of observation (and years in the case of the correlation between composition of origin and number of drug offences), it was not possible to track individual characteristics of offenders or drug users that could be associated with arrests or convictions, such as gender, employment status, or criminal history. Although such variables could potentially influence the seizures-to-amounts ratio in unknown ways, there is no direct way in which they would be likely to influence the development of the seizures-to-amounts ratio at the police district level.

Conclusion

A significant association was found between high numbers of cannabis seizures and a low aggregate amount seized. This is interpreted as an unintended consequence of having focused police resources at the lower levels of distribution. According to the 'criminal justice commons' argument (Rasmussen and Benson 1994) these resources will be allocated from somewhere else in the scarce police budgets. The need to allocate resources otherwise devoted to investigating wholesalers and trafficking offences is interpreted as a result of the black market's adaptability and resilience. The geographic dispersal of street-level sales necessitated an extended police effort both in time and scope that appears to have been unexpected to policy-makers. Maintaining a credible deterrent threat of

criminal sanctioning for participants in cannabis markets requires an economic commitment as well.

The indirect social costs of implementing a more stringently repressive stance on cannabis possession offences also require some afterthought. While neither prevalence nor actual drug crime rates are known for the subpopulation of Westerners, they appear to be disproportionately represented among persons sanctioned with fines for drug law misdemeanours. This disparity is explained by policing practices and various social characteristics of non-Westerners and is therefore not interpreted as an example of discriminatory policing. Nonetheless the ascertainment of disparity warrants discussion of the costs and benefits associated with a policy focused on policing cannabis at the street level.

Acknowledgements

Associate Professor Morten Hesse, PhD, and Associate Professor Kim Bloomfield, PhD, from the Center of Alcohol and Drug Research have provided invaluable comments and statistical assistance.

References

- Acevedo B (2007). Creating the Cannabis User—A Post-Structuralist Analysis of the Re-Classification of Cannabis in the United Kingdom (2004–2005). *International Journal of Drug Policy* 18:177–186.
- Asmussen V, Jepsen J (2007). Dansk narkotikakontrolpolitik—aktuelt og historisk [Danish Drug Control Policy—Currently and in Historical Perspective]. In: Pedersen JS (ed.). *Ret og samfund* [Law and Society]. København: Frydenlund.

- Becker GS (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy* 76(2):169–217.
- Beckett K, Nyrop K, Pflingst L, Bowen M (2005). Drug Use, Drug Possession Arrest, and the Question of Race: Lessons from Seattle. *Social Problems* 52:419–441.
- Bennett T, Holloway K (2009). The Causal Connection between Drug Misuse and Crime. *The British Journal of Criminology* 49:513–531.
- Benson BL, Leburn S, Rasmussen DW (2001). The Impact of Drug Enforcement on Crime: An Investigation of the Opportunity Cost of Police Resources. *Journal of Drug Issues* 31(4):989–1006.
- Benson B, Rasmussen DW, Kim I (1998). Deterrence and Public Policy: Trade-Offs in the Allocation of Police Resources. *International Review of Law and Economics* 18:77–100.
- Benson BL, Rasmussen DW, Sollars DL (1995). Police Bureaucracies, Their Incentives, and the War on Drugs. *Public Choice* 83:21–45.
- Blumstein A (1993). Racial disproportionality of U.S. prison populations revisited. *University of Colorado Law Review* 64:743–760.
- Brydensholt HH (1972). *Narkotika og straf* [Drugs and Punishment]. København: Juristforbundets forlag.
- Caulkins JP, MacCoun R (2003). Limited Rationality and the Limits of Supply Reduction. *Journal of Drug Issues* 33(2):434–457.
- Caulkins JP, Menefee R (2009). Is Objective Risk All That Matters When It Comes to Drugs? *Journal of Drug Policy Analysis* 2:1–14.
- Caulkins JP, Pacula R (2006). *Marijuana Markets: Inferences from Reports by the Household Population*. Report No. 7. Santa Monica: RAND Drug Policy Research Centre.
- Caulkins JP, Reuter P (1997). Setting Goals for Drug Policy—Harm Reduction or Use Reduction? *Addiction* 92:1143–1150.
- Caulkins JP, Reuter P (2006). Illicit Drug Markets and Economic Irregularities. *Socio-Economic Planning Sciences* 40:1–14.
- Caulkins JP, Reuter P (2009). Towards a Harm Reduction Approach to Enforcement. *Safer Communities* 9(1):9–24.
- Christie N, Bruun K (1985/1996). *Den gode fiende* [A Suitable Enemy]. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen S (1979). The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control. *Contemporary Crises* 3(4):341–363.
- Commission on Narcotic Drugs (2009). *Making Drug Control 'Fit for Purpose': Building on the UNGASS Decade*. Vienna: UNODC.
- Curtis R, Wendel T (2007). You're Always Training the Dog: Strategic Interventions to Reconfigure Drug Markets. *Journal of Drug Issues* 37:867–892.
- dst.dk; table BEF3, Available at: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> (accessed 4 April 2010).
- dst.dk; table BEF5, Available at: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> (accessed 4 April 2010).
- dst.dk; table STRAFNA1. Available at: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> (accessed 4 April 2010).
- Eck J (1995). A General Model of the Geography of Illicit Retail Markets. In: Eck J, Weisburd D (eds). *Crime and Place*. Crime Prevention Studies Vol. 4. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- EMCDDA—European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addictions (2008). *Annual Report 2007*. Lisbon: EMCDDA.

- EMCDDA—European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addictions (2009). Annual Report 2008. Lisbon: EMCDDA.
- Erickson PG (1980). Cannabis Criminals—The Social Effects of Punishment on Drug Users. Toronto: Addiction Research Foundation.
- Feilding A, Room R, Hall W, Lenton S, Reuter P (2008). Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate. The Global Cannabis Commission Report. Oxford: The Beckley Foundation.
- Finstad L (2000). Politiblikket [Eye of the Police]. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Focal Point (2008). Narkotikasituationen i Danmark 2008 [The Drug Situation in Denmark]. København: National Board of Health.
- Focal Point (2009). Narkotikasituationen i Danmark 2009 [The Drug Situation in Denmark]. København: National Board of Health.
- Gemert F van, Decker S (2008). Migrant Groups and Gang Activity: A Contrast between Europe and the USA. In: Gemert F van, Peterson D, Lien I (eds). Street Gangs, Migration and Ethnicity. pp. 15–30. Portland USA: Willan Publishing.
- Golub A, Johnson B, Dunlap E (2005). Subcultural Evolution and Illicit Drug Use. *Addiction Research and Theory* 13:217–229.
- Golub A, Johnson B, Dunlap E (2006). Smoking Marijuana in Public: The Spatial and Policy Shift in New York City Arrests, 1992–2003. *Harm Reduction Journal* 3(22):1–24.
- Greve V (2004). Advarsel som strafferetlig sanktion? [Warnings as a Criminal Sanction?]. In: Andersen J, Busse J, Fliflet A, Garde P, Larsen K, Møller J, Olsen J, Rønsholdt S (eds). Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hakkarainen P, Laursen L, Tigerstedt C (1996). Introduction: Sisters Are Never Alike. NAD Publication 31. pp. 9–20. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.
- Harcourt BE, Ludwig J (2007). Reefer Madness: Broken Windows Policing and Misdemeanor Marijuana Arrests in New York City, 1989–2000. *Reaction Essay* 6:165–182.
- Holmberg L (2000). Discretionary Leniency and Typological Guilt: Results from a Danish Study of Police Discretion. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 1:179–194.
- Holmberg L, Kyvsgaard B (2003). Are Immigrants and Their Descendants Discriminated against in the Danish Criminal Justice System? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 4:125–142.
- Järvinen M, Demant J (forthcoming). The Normalization of Cannabis Use among Young People—Symbolic Boundary Work in Focus Groups. *Drugs, Education, Prevention and Policy*.
- Jepsen J (1995). Dansk narkopolitik og dansk narkoforskning i europæisk belysning [Danish Drug Policy and Drug Research in a European Context]. Report No. 37. Stockholm: Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi [Nordic Council on Criminology].
- Johnson B, Golub A, Dunlap E, Sifanick SJ, McCabe JE (2006). Policing and Social Control of Public Marijuana Use and Selling in Public. *Law Enforcement Executive Forum* 6(5):59–90.
- Kaplan J (1975). Marijuana—The New Prohibition. New York: Thomas Y. Crowell.
- Kilmer B (2002). Do Cannabis Possession Laws Influence Cannabis Use? pp. 101–125. Brussels: Ministry of Health.

- King RS, Mauer M** (2006). The War on Marijuana: The Transformation of the War on Drugs in the 1990s. *Harm Reduction Journal* 3:1–17.
- Kleiman MAR** (1989). *Marijuana—Costs of Abuse, Costs of Control*. New York: Greenwood Press.
- Københavns Kommune** [Copenhagen City Council] (2005). *Spredning af hash i København* [The Dispersion of Cannabis in Copenhagen]. København: Københavns Kommune, Familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen.
- Laursen L** (1996). Scandinavia's Tug of War on Drugs. In: Hakkarainen P, Laursen L, Tigerstedt C (eds). *Discussing Drugs and Control Policy—Comparative Studies on Four Nordic Countries*. NAD Publication 31. pp. 33–83. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.
- Loo M van het, Hoorens S, Hof C van't, Kahan JP** (2003). *Cannabis Policy, Implementation and Outcomes*. Santa Monica: RAND Europe.
- MacCoun R** (1993). Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition. *Psychological Bulletin* 113(3):497–512.
- MacCoun R, Kilmer B, Reuter P** (2003). *Research on Drugs-Crime Linkages: The Next Generation*. Washington: National Institute of Justice Special Report.
- MacCoun R, Reuter P** (2001). Evaluating Alternative Cannabis Regimes. *British Journal of Psychiatry* 178:123–128.
- May T, Warburton H, Hough M** (2007). *Policing Cannabis as a Class C Drug—An Arresting Change?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- May T, Warburton H, Turnbull PJ, Hough M** (2002). *Times They Are A-Changing—Policing of Cannabis*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Miron JA** (2001). Violence, Guns, and Drugs: A Cross-Country Analysis. *Journal of Law and Economics* 64:615–633.
- Moeller K** (2009). Police Crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change* 52:337–345.
- MULD** [Monitoring the Lifestyle and Everyday Lives of Young People] (2009). *Unges Livsstil og dagligdag*. København: Kræftens Bekæmpelse og Sundhedsstyrelsen.
- Pacula R, Kilmer B, Grossman M, Chaloupka F** (2007). *Risks and Prices—The Role of User Sanctions in Marijuana Markets*. National Bureau of Economic Research Working Paper. Cambridge, MA.
- Paoli L, Reuter P** (2008). Drug Trafficking and Ethnic Minorities in Western Europe. *European Journal of Criminology* 5(13):13–37.
- Parker H** (2005). Normalization as a Barometer: Recreational Drug Use and the Consumption of Leisure by Younger Britons. *Addiction Research and Theory* 13:205–215.
- Parker H, Williams L, Aldridge J** (2002). The Normalization of 'Sensible' Recreational Drug Use: Further Evidence from the North West England Longitudinal Study. *Sociology* 36:941–964.
- Pearson G** (2007). Editorial: The Policing of Cannabis in the United Kingdom. *Addiction* 102:1175–1177.
- Pedersen W, Skardhamar T** (2009). Cannabis and crime: findings from a longitudinal study. *Addiction* 105(1):109–118.
- Petersson T** (2006). Särbehandles gärningsspersoner med utländsk bakgrund vid anmälningar om våldtäkter, grov misshandel och eget bruk av narkotika? [Are Perpetrators of Foreign Origin Discriminated Against in Reports of Rape, Serious Maltreatment and Use of Illicit Drugs?]. In: Sarnecki J (ed.). *Är rättvisan rättvis?* Tio

- perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. pp. 111–146. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- Rasmussen DW, Benson BL** (1994). *The Economic Anatomy of a Drug War: Criminal Justice in the Commons*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Rasmussen DW, Benson BL, Sollars DL** (1993). Spatial Competition in Illicit Drug Markets: The Consequences of Increased Drug Law Enforcement. *Review of Regional Studies* 23:219–236.
- Reuter P** (1993). Prevalence Estimation and Policy Formulation. *Journal of Drug Issues* 23(2):167–184.
- Reuter P, Hirschfield P, Davies C** (2001). Assessing the Crack-Down on Marijuana in Maryland. (Unpublished manuscript).
- Rigsadvokaten** [State Attorney] (2006). Sanktionspåstande mv. i narkotikasager [Sanction Claims in Drug Cases etc.]. Report No. 6, with corrections of June 2007. København: State Attorney.
- Rikskriminalpolisen** [Swedish National Police] (2007). Nationellt cannabisprojekt 2004–2006 [National Cannabis Project 2004–2006]. Report 2007:3. Stockholm: Rikskriminalpolisen.
- Rodham K, Hawton K, Evans E, Weatherall R** (2005). Ethnic and Gender Differences in Drinking, Smoking and Drug Taking Among Adolescents in England: A Self-Report School-Based Survey of 15 And 16 Year Olds. *Journal of Adolescence* 28:63–73.
- Sandberg S** (2008). Black Drug Dealers in a White Welfare State. *British Journal of Criminology* 48:604–619.
- Sandberg S, Pedersen W** (2006). Gatekapital [Street Capital]. Oslo Norway: Universitetsforlaget.
- Shepard EM, Blackley PR** (2005). Drug Enforcement and Crime: Recent Evidence from New York State. *Social Science Quarterly* 86:323–342.
- Shepard EM, Blackley PR** (2007). The Impact of Marijuhuana Law Enforcement in an Economic Model of Crime. *Journal of Drug Issues* 37:403–424.
- Sherman LW** (1990). Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence. *Crime and Justice* 12:1–48.
- Skærper indsats mod narkotika** [Stricter Effort against Drugs] (2004). Lov om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelesloven [Changing Act on Euphoria Inducing Substances and Act on Sentence Execution]. Bill no. 445 of 9 June.
- Storgaard LL** (2000). Konstruktionen af dansk narkotikakontrolpolitik siden 1965 [The Construction of Danish Drug Control Policy]. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Träskman PO** (2004). Drug Control and Drug Offences in the Nordic Countries: A Criminal Political Failure too often Interpreted as a Success. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 5:236–256.
- UNODC**—United Nations Office on Drugs and Crime (2006). Review of the World Cannabis Situation. Report No. 1 and 2. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Western B** (2003). Incarceration, Employment, and Public Policy. Newark: New Jersey Institute for Social Justice, Princeton University.
- Wilkins C, Sweetsur P** (2006). Exploring the Structure of the Illegal Market for Cannabis. *De Economist* 154:547–562.
- Williams J** (2004). The Effects of Price and Policy on Marijuana Use: What Can Be Learned from the Australian Experience? *Health Economics* 13:123–137.

- Wood E, Spittal PM, Small W, Kerr T, Li K, Hogg RS, Tyndall MW, Montaner JSG, Schecter MT (2004). Displacement of Canada's largest Public Illicit Drug Market in Response to a Police Crackdown. *Canadian Medical Association Journal* 170(10):1551-1556.
- Ziedenberg J, Colburn J (2005). Efficacy and Impact—The Criminal Justice Response to Marijuana Policy in the US. Washington, DC: Justice Policy Institute.

KIM MØLLER
Center for Alcohol and Drug Research,
Copenhagen Division
Aarhus University
Artillerivej 90, 2. Floor
2300 Copenhagen S
DENMARK
Tel: ☎ + 4589429563
Email: km@crf.au.dk